

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

КАРАСЬ БОРИС ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.565.4

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

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

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Берлач Анатолій Іванович
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОРИ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА.....	12
1.1. Природа адміністративно-правових спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....	12
1.2. Підстави і причини виникнення спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....	30
Висновки до Розділу 1.....	49
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ СПОРІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ.....	51
2.1. Правові гарантії захисту адміністративними судами України соціальних прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....	51
2.2. Адміністративно-процесуальний статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....	71
2.3. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів владних повноважень у спорах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....	93
Висновки до Розділу 2.....	112

РОЗДІЛ 3. СУДОВИЙ ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ І ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ..114

3.1. Розгляд і вирішення місцевими загальними судами як адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....114

3.2. Розгляд і вирішення адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....132

3.3. Перегляд судових рішень у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.....151

Висновки до Розділу 3.....170

ВИСНОВКИ.....172

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....176

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АР Крим – Автономна Республіка Крим

ВАС України – Вищий адміністративний суд України

ВР України – Верховна Рада України

ВС України – Верховний Суд України

ЄСПЛ – Європейський Суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КС України – Конституційний Суд України

КМ України – Кабінет Міністрів України

НПА – Нормативно-правовий акт

ПАІД – Правовий акт індивідуальної дії

ПФ України – Пенсійний Фонд України

ЦК України – Цивільний кодекс України

ЧАЕС – Чорнобильська атомна електростанція

ВСТУП

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. Скакун, М.І. Смоковича, В.С. Стефанюка, С.Г. Стеценка, М.М. Тищенко, Н.Ю. Хаманєвої, 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.

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОРИ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

1.1. Природа адміністративно-правових спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Розбудова демократичної, соціальної і правової держави нерозривно пов'язана із вдосконаленням функціонування системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Сфера публічного адміністрування є надзвичайно широкою і стосується майже всіх відносин, що виникають у повсякденному житті людини, а тому потребує постійної уваги науковців.

Особливе місце посідає сфера управління соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Аварія, що сталася 26 квітня 1986 року, є однією з найбільших техногенних катастроф у світі, її наслідки завдали непоправної шкоди тисячам людей і навколишньому середовищу. Більше того, ніхто не може визначити точної кількості постраждалих осіб, а тому інформація змінюється залежно від організації, що її надає.

Нормативно-правова основа в даній сфері характеризується своєю динамічністю, що не завжди позитивно відображається на захисті прав і свобод постраждалих громадян. Крім того, часте внесення змін до галузевого законодавства перешкоджає формуванню єдиної судової практики з розгляду і вирішення спорів цієї категорії. У зв'язку з цим, дослідження природи

адміністративних спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сприятиме комплексному розумінню процедури їх розгляду адміністративними судами України. Дозволить визначити основні недоліки вітчизняного законодавства та запропонувати шляхи їх подолання.

Вважаємо доцільним розпочати вивчення даного питання з аналізу поняття «спір». Так, у тлумачному словнику української мови міститься визначення відповідно до якого спором є словесне змагання, тобто обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін обстоює свою власну думку і свою правоту [1]. Схожу позицію займають Т.О. Мацелик та С.П. Параниця розглядаючи спір, як виникаюче в результаті певних розбіжностей словесне змагання, обговорення чого-небудь, у якому кожний учасник відстоює свою думку, яка відрізняється від думки іншого учасника [2, с. 52]. Наведені вище позиції дають підстави виокремити як мінімум три ознаки спору: наявність двох або більше учасників; конфлікт інтересів; особливий спосіб вирішення – шляхом обговорення.

На наш погляд, саме ці ознаки притаманні всім спорам, що виникають в будь-якій сфері, або галузі права. При цьому змінюватися може лише механізм їх вирішення, наприклад, цивільні спори розглядаються судами загальної юрисдикції, натомість адміністративні вирішуються за правилами, встановленими КАС України. Разом з тим, науковці не змогли сформулювати єдиний підхід до розуміння категорії «правовий спір», тому в юридичній літературі зустрічається чимало дефініцій цього поняття.

Зокрема, Н.М. Тарусіна визначає правовий спір, як конфлікт юридично рівних осіб, об'єктивною стороною якого є охоронне правовідношення, а суб'єктивною – суперечності відносно своїх суб'єктивних прав та обов'язків [3, с. 7]. Такий підхід, на нашу думку, не розкриває повною мірою зміст цього поняття, оскільки спір може виникати між суб'єктами, які наділені різним обсягом прав, тобто є юридично нерівними учасниками спору. Особливо це проявляється в сфері публічного адміністрування суспільних відносин, де, за

загальним правилом, спори виникають між людиною та суб'єктом владних повноважень.

Більш детально дане питання дослідив О.І. Грибок, який розглядає правовий спір як гострішу, розвиненішу форму юридичного конфлікту, для вирішення якого необхідним є звернення до третьої сторони, яка виконує роль арбітра [4, с. 60]. В такому підході науковця особлива роль відводиться стороні, яка уповноважена вирішити той чи інший спір. Крім того, як впливає з вищезазначеної дефініції, родовою категорією є юридичний конфлікт, а правовий спір його видовою формою. У зв'язку з цим, доцільно припустити, що конфлікт стає спором лише після звернення особи до уповноваженого органу з вимогою розглянути і вирішити спірну ситуацію.

В даному ракурсі актуальності набувають сформульовані П.Ф. Єлісейкіним у ХХ столітті матеріальна, процесуальна і дуалістична моделі розуміння правового спору [5], а тому варто коротко зупинитися на аналізі кожної з них.

Представники матеріальної концепції стверджують, що правовий спір є матеріально-охоронними правовідносинами, котрі виникають незалежно від процесуальних правовідносин. Основна ідея полягає в тому, що спір може бути вирішено в досудовому порядку, а тому вести мову про його зв'язок з процесуальною концепцією недоречно, оскільки сторони спору просто не є учасниками процесуальних правовідносин [6]. На наш погляд, ця позиція має як сильні, так і слабкі сторони. Можна погодитися з тим, що до моменту звернення особи до компетентного органу існує юридичний конфлікт, тобто родова категорія правового спору. Однак, в такому випадку конфлікту притаманний пасивний характер і, якщо особа не розпочне процедуру його вирішення, то юридичний конфлікт не набуде форми правового спору, а отже залишиться невирішеним.

Відповідно до процесуальної моделі, правовий спір не може існувати поза межами процесуальних правовідносин. Виникнення суперечності не тягне за собою появу правового спору, оскільки для цього суб'єкта права потрібно

звернутися до суду або до іншого органу державної влади, що наділений відповідними юрисдикційними повноваженнями [7]. Як справедливо зазначає О.Б. Зеленцов, процесуальна концепція базується на суб'єктивній оцінці самого факту конфліктної ситуації і на суб'єктивній стороні правового спору, як різновиду юридичного конфлікту [8, с. 91].

Дуалістична модель об'єднала в собі основні положення матеріальної та процесуальної концепції, її представники розглядають правовий спір як матеріально-охоронні, так і процесуальні правовідносини. Наприклад, І.А. Жеруоліс зазначив, що правовий спір стає процесуальною категорією лише з моменту його передачі до відповідного державного органу [9]. З такої позиції науковця випливає, що вести мову про існування правового спору варто як до моменту його вирішення компетентним органом, так і безпосередньо в процесі його розгляду. Однак, в такому випадку заперечується підхід згідно якого правовий спір виникає на основі юридичного конфлікту, що на наш погляд, є найбільшим недоліком дуалістичної концепції.

Крім цього, Л.В. Бринцева виокремила недолік, притаманний всім вищезазначеним підходам. Зокрема, вона стверджує, що представники матеріальної, процесуальної і дуалістичної концепції розуміння правового спору використовують нестійкі елементи, існування яких в об'єктивній дійсності вважається припустимим. Науковець наголошує на недоцільності ототожнення правового спору з правопорушенням, оскільки останнє не відображає зміст правового спору [10, с. 224]. Зважаючи на вищезазначене, в наукових працях розвивається ідея «конфліктного підходу» до розуміння змісту правового спору. На наш погляд, використання такої позиції є ефективним і дозволяє визначити природу спорів в будь-якій галузі права.

Конфліктом є зіткнення поглядів, інтересів, позицій, що супроводжується конфронтацією, суперництвом, конкуренцією чи протиборством його учасників [11, с. 335]. Натомість юридичний конфлікт є протиборством суб'єктів права з приводу застосування, порушення або тлумачення правових норм [12, с. 150]. Таку ж позицію займає і Н.Ю. Хаманєва, яка розглядає юридичний конфлікт як

ситуацію, пов'язану з протистоянням суб'єктів права у зв'язку із застосуванням, порушенням або тлумаченням правових норм [13]. На основі зазначених підходів, можемо встановити основні відмінності між конфліктом та юридичним конфліктом, що, на наш погляд, полягають в різному складі їх учасників та сфері виникнення. Зокрема, юридичний конфлікт завжди виникає між суб'єктами права, натомість сторонами конфлікту можуть бути будь-які особи. Окрім цього, юридичні конфлікти завжди пов'язані з різним трактуванням норм права, в той час як конфлікти виникають в інших сферах суспільних відносин, наприклад, на побутовому рівні.

Також до ознак юридичного конфлікту відносять: наявність правових ознак об'єкта конфлікту; можливість його вирішення правовими засобами; галузева визначеність конфлікту; наявність юридичних наслідків; можливість застосування примусових засобів у процесі вирішення конфлікту; вирішення конфлікту в межах спеціальної юридичної процедури [11, с. 336]. Особливої уваги заслуговує ознака галузевої визначеності конфліктів, оскільки дозволяє дослідити їх в кожній галузі права, в тому числі адміністративній. Науковий інтерес викликає позиція про необхідність вирішення конфліктів шляхом застосування правових засобів та в порядку спеціальної процедури. Особливо зважаючи на те, що деякі науковці стверджують про можливість їх вирішення за допомогою неправових засобів.

Зокрема, Н.Є. Хлібороб, розвиваючи такий підхід, наводить приклад, пов'язаний з корупцією у сфері публічного управління [14, с. 64]. Дійсно, корупційна складова має місце як у сфері публічного адміністрування, так і в будь-якій іншій сфері суспільних відносин. Проте, задіяння незаконних схем у процесі розв'язання юридичних конфліктів призводить до їх «маскування», а не вирішення. Більше того, факт хабарництва сам по собі є правопорушення і на його основі може виникнути інший конфлікт, пов'язаний з отриманням неправомірної вигоди. Тому вважаємо, що юридичний конфлікт може бути вирішеним виключно шляхом застосування правових механізмів.

Таку ж позицію займає і законодавець, зокрема в Постанові ВР України «Про додержання Конституції і законів України при вирішенні політичного конфлікту» закріплено, що будь-які конфлікти повинні вирішуватися виключно у рамках закону, зокрема шляхом переговорів або у судовому порядку [15]. Як бачимо, в цьому документі також наголошено і на необхідності розв'язання конфліктів в порядку спеціальної процедури, а саме «шляхом переговорів або у судовому порядку». Тому, враховуючи результати проведеного аналізу, визначаємо юридичний конфлікт, як протистояння суб'єктів правовідносин в різних галузях права, виникнення якого обумовлене неоднаковим трактуванням правових норм і тягне за собою настання юридичних наслідків для всіх учасників, а його вирішення відбувається в межах правових процедур.

Разом з тим, на законодавчому рівні доволі часто поняття «юридичний конфлікт» і «правовий спір» використовуються у синонімічному значенні, що, на наш погляд, є необґрунтованим. Як приклад наведемо Закон України «Про порядок вирішення трудових спорів (конфліктів)», в самій назві якого спір і конфлікт вживаються як рівнозначні поняття. Такий підхід законодавця не знайшов однозначної підтримки на науковому рівні. Зокрема, В.А. Сьоміна стверджує, що немає спорів, які не є конфліктами, оскільки категорія «конфлікт» використовується в якості родової у визначенні поняття «спір» [16, с. 24]. Водночас В.М. Кудрявцев називає юридичним лише той конфлікт, в якому спір так або інакше пов'язаний з правовими відносинами сторін [17, с. 15].

На наш погляд, правовий спір є активною формою юридичного конфлікту. Для того, аби конфлікт набув форми спору, його учасники повинні звернутися до компетентних органів з проханням розглянути і вирішити спірну ситуацію. Однак у випадку, коли його учасники не використовують правові механізми вирішення юридичного конфлікту, останній перебуває в пасивній формі. Тобто юридичний конфлікт та правовий спір варто співвідносити як родове та видове поняття, проте не слід їх ототожнювати.

Досліджуючи природу конфліктів у сфері публічного адміністрування, О.І. Грибок наголошує на тому, що адміністративно-правовий конфлікт переростає в адміністративно-правовий спір тоді, коли громадянин усвідомлює, що зовнішня поведінка суб'єкта владних повноважень, виражена в правових актах, інших владних діях або в бездіяльності, спрямована проти нього, створює перешкоди задоволенню законних прав та інтересів [4, с. 60]. На нашу думку, факт усвідомлення особою порушення її прав і свобод не обов'язково призводить до виникнення адміністративно-правового спору. Наприклад, особа може знати про те, що рішення органу публічної адміністрації порушує її права, однак нічого не робити з цього приводу. В такому випадку адміністративного спору не існує, оскільки особа не оскаржує рішення суб'єкта владних повноважень, а отже, має місце пасивна форма адміністративно-правового конфлікту.

Разом з тим, деякі науковці стверджують, що адміністративно-правовий спір не завжди пов'язаний з юридичним конфліктом, оскільки спір є позитивною категорією, а конфлікт завжди носить негативне забарвлення [18, с. 172]. Схожу позицію займає і професор Є.Б. Лупарьов, який вважає, що реакція сторони конфлікту може виражатися в правовій та неправовій формі і в такому разі, адміністративно-правовий спір виникає не на основі конфлікту [19, с. 30]. Такі підходи науковців є дискусійними, особливо зважаючи на те, що конфлікт в сфері адміністративного права може і не носити негативного забарвлення, а бути пов'язаним, наприклад з неоднаковим розумінням норм права.

Зважаючи на плюралізм думок в частині визначення природи адміністративно-правового спору, науковці не виробили єдиного підходу до його розуміння. У зв'язку з цим, в юридичній літературі запропоновано розглядати адміністративно-правовий спір в широкому і вузькому значеннях [19, с. 35]. У вузькому розумінні – це спір, що виникає суто з адміністративно-правових відносин, а в широкому – це публічно-правовий спір, що виникає з усіх відносин публічно-правового характеру в сфері державного управління [16, с. 196]. Яскравим прикладом широкого трактування адміністративного

спору є позиція А.Г. Кучерени, яка відносить до нього усі суперечки, що виникають з адміністративних, конституційних, фінансових, податкових, митних та інших публічно-правових відносин, де одним із суб'єктів є орган державної влади, або його посадова чи службова особа [20, с. 20 – 21].

Досить часто науковці розглядають адміністративно-правовий спір з формальної (обов'язок вирішення спору покладено на адміністративні суди) і матеріальної (спір в якому орган управління є стороною незалежно від того, хто порушує спір) точок зору [21, с. 507 – 509]. Однак, В.А. Сьоміна зазначає, що такий підхід не повністю розкриває зміст адміністративно-правового спору, оскільки його вирішення може здійснюватися судами загальної юрисдикції [16, с. 23]. Однак, відповідно до ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [22]. В такому разі твердження про необґрунтованість використання формального підходу втрачає актуальність, оскільки при розгляді адміністративних спорів суди загальної юрисдикції використовують відповідне законодавство і діють як адміністративні суди.

Інша справа, що в КАС України не використовується категорія «адміністративно-правовий спір», натомість прослідковується поєднання формального і матеріального підходу. Так, в п. п. 1 п. 1 ст. 3 цього Кодексу міститься визначення поняття «справа адміністративної юрисдикції» як переданого на вирішення адміністративного суду публічно-правового спору, в якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [23]. Як бачимо законодавець вважає справою адміністративної юрисдикції публічно-правові спори, визначення яких у КАС України не надається.

Натомість в ч. 2 ст. 17 КАС України міститься перелік спорів, що слід вважати публічно-правовими, після аналізу якої можна стверджувати про

наявність певної невідповідності в положеннях Кодексу. Зокрема, в п. п. 1 п. 1 ст. 3 КАС України наголошується, що хоча б однією зі сторін спору має бути орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа чи службова особа або ж інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції. У той самий час ч. 2 ст. 17 КАС України до публічно-правових спорів відносить спори, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, в яких органи влади взагалі можуть і не бути стороною.

Тому, на наш погляд, доцільно зазначити, що не всі спори публічно-правового характеру є адміністративними, а лише ті, що відносяться до предмета адміністративного права. Таку ж позицію займає і відома вчена Н.Ю. Хаманєва, яка стверджує, що спір вважається адміністративним у тому випадку, коли спірне питання входить до предмета правового регулювання адміністративного права [13, с. 30]. У зв'язку з цим, варто зупинити увагу на аналізі кола суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права. Досліджуючи дане питання, ми виявили, що деякі науковці до предмета адміністративного права відносять виключно діяльність виконавчої влади [24, с. 77 – 79].

Однак, на нашу думку, такий підхід є дещо звуженим і залишає поза увагою відносини, що виникають у сфері діяльності інших органів публічної адміністрації, зокрема, органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Більше того, обмежуючи предмет адміністративного права виключно діяльністю органів виконавчої влади, адміністративні спори доцільніше було б називати управлінськими спорами. Саме таку позицію у своїх працях відстоювала вчена Л.О. Ніколаєва [25, с. 10 – 12].

Галузь адміністративного права є однією з найбільш динамічних, що обумовлює необхідність трактування його предмета з широкої точки зору. Саме тому ми підтримуємо позицію професора А.І. Берлача, який до предмета адміністративного права зараховує відносини державного управління в різних сферах суспільних відносин, наприклад, в сфері економіки, соціального захисту населення, відносини в системі державних органів влади та органів місцевого

самоврядування, відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади тощо [26, с. 10]. У зв'язку з цим, спори, що виникають з таких правовідносин слід вважати адміністративно-правовими. Схожа позиція була висловлена Радою суддів адміністративних судів у роз'ясненні, де вказано, що зміст норми права зумовлюється метою її запровадження, що й визначає належність такої норми до того чи іншого правового інституту [27].

Однак, не всі публічно-правові спори є адміністративними, оскільки можуть виникати з правовідносин, що врегульовані різними галузями публічного права, наприклад, конституційним, міжнародним публічним, кримінальним тощо. Тому, ми вважаємо позицію законодавця в частині визначення поняття «справа адміністративної юрисдикції», закріпленої в п. п. 1 п. 1 ст. 3 КАС України, недостатньо обґрунтованою. На наш погляд, доцільно вести мову про публічно-правовий характер, властивий адміністративним спорам, а не ототожнювати ці дві категорії. Переконані, що використання на законодавчому рівні поняття «справа адміністративної юрисдикції» не сприяє чіткому розмежуванню підсудності публічно-правових спорів.

З метою впорядкування термінологічних основ роботи потрібно класифікувати адміністративно-правові спори, що дозволить визначити категорії спорів, підсудних адміністративним судам. Зазначимо, що така класифікація може бути проведена за допомогою застосування теоретичних положень, що характеризують адміністративні правовідносини [10, с. 10]. В даному ракурсі вдалою є позиція професора А.І. Берлача, який розподіляє адміністративні правовідносини на: регулятивні і правоохоронні; матеріальні і процесуальні; спричинені правомірними діями та спричинені неправомірними діями; відносини в сфері управління економікою, соціального захисту та інше; такі, що захищаються в адміністративному порядку та судовому порядку; вертикальні і горизонтальні [26, с. 51 – 55]. В даному ракурсі особливої уваги заслуговує поділ адміністративних правовідносин на вертикальні та горизонтальні, оскільки, як стверджує Л.В. Бринцева, що адміністративні спори

можна відносити як до вертикальних, так і горизонтальних правовідносин [10, с. 86].

Спори, що виникають на основі вертикальних правовідносин, характеризуються наявністю владних повноважень в однієї зі сторін по відношенню до іншої, натомість горизонтальним адміністративним спорам властива ознака юридичної рівності їх учасників. З огляду на це, маємо всі підстави стверджувати, що адміністративні спори виникають як між підпорядкованими, так і непідпорядкованими одне одному суб'єктами права. Поділ адміністративно-правових спорів на горизонтальні і вертикальні традиційно підтримується науковцями, які розглядають його як матеріально-правове явище [28]. Разом з тим, як справедливо зазначає Є.Б. Лупарєв, будь-яка класифікація адміністративних правовідносин передбачає можливість комплексного підходу, тобто в її межах існує можливість подальшої класифікації. Вчений наголошує, що адміністративні спори потребують більш вузької класифікації [19, с. 136].

З огляду на вищевказане, ми пропонуємо визначати адміністративно-правовий спір, як переданий на розгляд і вирішення компетентному органу юридичний конфлікт, що виникає між фізичною або юридичною особою та органами публічної адміністрації, їх посадовими чи службовими особами, або органами місцевого самоврядування.

Галузь адміністративного права так чи інакше впливає на всі суспільні відносини, а тому слід враховувати специфіку спорів, що виникають в конкретній сфері публічного адміністрування. В такому випадку, підхід В.А. Пригоцького, який досліджує податковий спір, як різновид адміністративно-правового спору [29, с. 19], є вдалим і дозволяє дослідити юридичні конфлікти в сфері оподаткування. Зважаючи на те, що левову частку навантаження адміністративних судів складають спори щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, ми вважаємо необхідним встановити природу цього різновиду адміністративних спорів.

Безпосередньо обов'язок держави щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу закріплений в ст. 16 Конституції України [30]. На нашу думку, вищевказане положення Конституції визначає основну мету діяльності держави в сфері соціального захисту населення. Однак, її досягнення неможливе без реалізації комплексу завдань, спрямованих на покращення життя постраждалих громадян. Саме тому на конституційному рівні закріплено право на соціальний захист, зміст якого включає матеріальне забезпечення особи в передбачених законом випадках. Таким чином Конституція гарантує виконання державою взятих на себе обов'язків перед постраждалими громадянами, зокрема, в частині дотримання Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

В даному ракурсі варто зазначити, що галузеве законодавство спрямоване не тільки на покращення матеріального становища особи, але становить собою систему економічних, організаційних та правових гарантій держави щодо соціального захисту населення. У зв'язку з цим, ми вважаємо, що зміст права на соціальний захист полягає в можливості особи набувати, користуватися і розпоряджатися певними соціальними благами в випадках настання соціальних ризиків. Тобто держава гарантує соціальний захист лише за умови настання певних обставин. З огляду на це варто встановити чи є аварія на Чорнобильській АЕС соціальним ризиком.

Великий енциклопедичний юридичний словник містить визначення соціальних ризиків, як подій, за яких через незалежні від людини обставини виникає небезпека втрати матеріальних засобів для задоволення першочергових потреб, необхідних для її повноцінного життя [31, с. 828 – 829]. В більшості випадків шкода, завдана Чорнобильською катастрофою, є непоправною. Тисячі людей втратили життя ліквідуючи наслідки непродуманого будівництва і неправильного використання атомної електростанції. Інвалідами залишилися сотні тисяч людей, які стали жертвами надмірного опромінення. Тому, на наш погляд, соціальні ризики пов'язані не лише з втратою матеріальних засобів

існування, але також і здоров'я, а в деяких випадках – життя. З огляду на це, під соціальним ризиком ми розуміємо подію, настання якої завдає шкоди здоров'ю і життю людини, її матеріальному становищу, а також навколишньому середовищу. В такому випадку, Чорнобильська катастрофа є соціальним ризиком, настання якого завдало шкоди людству і, як результат, обумовило виникнення обов'язку держави щодо подолання наслідків аварії.

Звісно, що захист постраждалих громадян реалізовується державою в особі її органів влади, їх посадових і службових осіб. Однак, публічне адміністрування сферою соціального захисту може здійснюватися і шляхом делегування певних повноважень недержавним органам влади, зокрема, органам місцевого самоврядування. Саме тому І.С. Ярошенко розглядає державне управління в цій сфері, як виконавчу і розпорядчу діяльність держави, яку здійснюють державні органи виконавчої влади та, у передбачених законом випадках, недержавні органи [32, с. 67]. Загалом погоджуючись з такою позицією науковця, зазначимо, що колосальний вплив на формування політики в сфері соціального захисту здійснює законодавчий орган – ВР України, зокрема шляхом прийняття нормативно-правової основи. Тобто основним завданням системи органів виконавчої влади є реалізація норм законів. З огляду на це, можемо зробити висновок, що до формування і реалізації управління в сфері соціального захисту задіяно законодавчий орган влади, систему органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Основною метою діяльності органів влади в цій сфері, відповідно до Конституції України, є соціальний захист громадян. В такому випадку, спори, що виникають між особою та органами публічної адміністрації, варто називати адміністративними спорами щодо соціального захисту постраждалих громадян. Однак, у науці права соціального забезпечення широко використовується поняття «спір із соціального забезпечення», під яким О.О. Серебрякова розуміє розбіжність між сторонами матеріальних і процедурних правовідносин з соціального забезпечення, що передана на розгляд юрисдикційному органу [33, с. 16]. Трапляються випадки ототожнення категорій «соціальний спір» та «спір

із соціального забезпечення», наприклад, Ю.В. Сауляк визначає останній, як розбіжність між сторонами матеріальних, розподільчих, організаційно-розпорядчих, фінансових чи процедурних правовідносини з соціального забезпечення [34, с. 348].

На наш погляд, поняття «соціальне забезпечення» є дещо звуженим по відношенню до соціального захисту. Частково дана проблема вже обговорювалася вище, однак, потребує більш детального аналізу. Так, згідно зі ст. 46 Конституції України, соціальне забезпечення реалізується шляхом нарахування громадянам соціальних виплат і допомог, пенсій, що забезпечують матеріальну сторону існування особи [30]. Тобто, по своїй суті соціальне забезпечення полягає в гарантуванні різноманітних соціальних виплат. Проте спори в даній сфері пов'язані не лише з соціальним забезпеченням. Зокрема, досить часто громадяни звертаються до компетентних органів з приводу отримання додаткових відпусток, пільгового вступу до вищих навчальних закладів, щорічного безоплатного лікування тощо. Цілком доцільною, в даному ракурсі, є позиція Л.Ю. Малюги, яка до змісту поняття «соціальний захист громадян» відносить сукупність економічних, соціальних, екологічних та правових заходів, спрямованих на подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС [35, с. 30]. Тобто, соціальний захист за своєю суттю є досить широким поняттям та включає не тільки гарантії соціального забезпечення, але становить собою систему комплексних заходів, необхідних для досягнення мети, що визначена ст. 16 Конституції України. Доцільність такого підходу обґрунтовується і в працях відомого вченого М.О. Волгіна, який під соціальним захистом пропонує розглядати політику, цілеспрямовані дії та засоби, що забезпечують індивіду, соціальній групі, населенню в цілому комплексне різнобічне вирішення різноманітних проблем, зумовлених соціальними ризиками, що можуть спричинити чи вже спричинили повну або часткову втрату вказаними суб'єктами можливостей реалізації прав, свобод і законних інтересів [36, с. 718].

Для того аби обґрунтувати таку позицію більш детально, варто звернутися до галузевого законодавства в даній сфері. На сьогодні в Україні діє Закон «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ, прийнятий в 1991 році та спрямований на подолання негативних наслідків, завданих аварією [37]. В ст. 1 цього Закону закріплюються принципи, на яких будується державна політика в даній сфері. Варто зазначити, що їх закріплення дає підстави стверджувати про комплексний характер соціального захисту постраждалих громадян. Так, зокрема, закріплюється принцип пріоритету життя і здоров'я людей, який, на нашу думку, полягає в обов'язку держави створити повноцінні умови існування для постраждалих осіб. При цьому такі умови забезпечуються шляхом виконання конкретних завдань, зокрема, створення робочих місць та виплати заробітних плат, що дозволить покращити матеріальне забезпечення постраждалих осіб. Крім того, держава повинна сприяти підвищенню кваліфікації працюючих громадян, а також створювати умови для їх професійної переорієнтації.

Окремо варто виокремити принцип охорони здоров'я людей, який полягає в повноцінному доступі до медичних установ, наданні пільг при купівлі медикаментів, щорічних безкоштовних медичних оглядах тощо. Разом з тим, особам, які не в змозі самотійно забезпечити своє існування, держава гарантує соціальний захист, що полягає в виплаті соціальних допомог. Сьогодні на політичному та науковому рівнях відбуваються жваві дискусії з приводу того чи повинні постраждалі громадяни, які мають достатній рівень доходів, отримувати соціальні виплати з державного бюджету. Досить багато людей висловлюють позицію щодо недоцільності державного фінансування таких програм. Однак, на наш погляд, кожна особа, яка у встановленому законодавством порядку отримала статус постраждалої внаслідок Чорнобильської катастрофи, має право на соціальний захист незалежно від рівня своїх доходів.

Запровадження адресності соціальних виплат в даній сфері може призвести до дискримінації людей за матеріальним станом, а отже, до виникнення напруги в суспільстві. Шкоди від аварії на ЧАЕС зазнали як багаті, так і бідні, звісно, що матеріальні можливості в них різні і держава повинна на це зважати. Однак, відмовляти постраждалій особі в наданні соціального захисту буде несправедливо. Проведемо аналогію з цивільними правовідносинами, наприклад, було пошкоджено майно багаті особи, яка звертається до суду з вимогою відшкодування завданих збитків. В такій ситуації суд не дивиться на майновий стан позивача, а керується лише законом, де закріплений принцип справедливості, тобто кожен має рівний обсяг прав незалежно від статі, віри, расової приналежності, або матеріального стану. Тому, вважаємо, що збитки, завдані державою, повинні відшкодовуватися за рахунок бюджетних коштів.

Як впливає з вищезазначеного, зміст соціального захисту є ширшим аніж зміст соціального забезпечення та включає в себе комплекс економічних, організаційних та правових гарантій держави щодо соціального захисту постраждалих громадян. Тому, для позначення спорів в даній сфері ми пропонуємо використовувати термін «адміністративно-правові спори щодо соціального захисту постраждалих громадян» та вважаємо необхідним виокремити їх ознаки, адже це сприятиме дослідженню їх природи.

Так, адміністративні спори виникають на основі юридичних конфліктів між суб'єктами правовідносин у сфері соціального захисту. На наш погляд, наявність юридичних конфліктів обумовлена різним трактуванням суб'єктами правовідносин норм галузевого законодавства, зокрема законів та підзаконних нормативно-правових актів. Проте, варто зазначити, що юридичним конфліктам властивий пасивний характер, адже незгода з рішеннями, діями чи бездіяльністю органів публічної адміністрації не означає їх автоматичного оскарження. Тобто спору як такого ще немає, а існує лише позиція особи, відмінна від офіційної позиції органу влади. Тому, для того, аби юридичний конфлікт набув своєї активної форми – став адміністративним спором –

необхідно звернутися за його вирішенням до компетентного органу. Ця обставина обумовлює і другу ознаку спорів даної категорії, а саме участь в їх вирішенні спеціально уповноваженого органу, наприклад, суду.

Наступною ознакою є спеціальний суб'єктний склад, властивий адміністративним спорам даної категорії. Така ознака випливає з того, що право на соціальний захист, згідно з чинним законодавством, гарантується лише чітко визначеному колу осіб. Тобто, для того, аби стати повноцінним учасником правовідносин у даній сфері, необхідно у встановленому законодавством порядку отримати статус постраждалого. Перелік постраждалих осіб, які можуть скористатися соціальними правами, міститься в ст. 14 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Зокрема, даною нормою передбачена можливість віднесення особи до першої, другої, третьої або четвертої категорії постраждалих. Крім них учасниками правовідносин можуть бути й потерпілі громадяни, критерії віднесення до яких закріплені в ст. 11 цього Закону. Отже, учасниками правовідносин у сфері соціального захисту постраждалих громадян, а отже й сторонами адміністративних спорів можуть бути лише визначені законом особи.

Разом з тим зазначимо, що специфіка суб'єктного складу проявляється також в тому, що однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. Це обумовлює відразу декілька наступних ознак, властивих адміністративним спорам в досліджуваній сфері. По-перше, таким спорам властивий публічно-правовий характер, оскільки вони виникають в зв'язку з публічним адмініструванням сферою соціального захисту постраждалих громадян. Тобто, оскарження рішень, дій, або бездіяльності повинно пов'язуватись з діяльністю органів державної влади, або органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб. Про це свідчать і положення ст. 3 КАС України, де закріплено, що стороною у спорі завжди виступає суб'єкт владних повноважень, ознакою якого є здійснення останнім управлінських функцій у тих правовідносинах, з яких виникає адміністративно-правовий спір [23].

По-друге, практично завжди спори в даній сфері характеризуються юридичною нерівністю їх учасників. Така тенденція зумовлена тим, що сфера соціального захисту постраждалих громадян врегульована здебільшого за допомогою імперативного методу. Тобто реалізація права на соціальний захист безпосередньо пов'язана з прийняттям рішень, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Більше того, суб'єкту владних повноважень властива наявність публічного інтересу, оскільки інтереси особи, яка є стороною спору, завжди є приватними. Саме тому, відома вчена Л.В. Бринцева наголошує, що в адміністративному спорі стикаються різні за своєю природою інтереси: публічні і приватні [38, с. 56].

Ще однією ознакою спорів даної категорії слід вважати можливість їх вирішення як в адміністративному (шляхом оскарження рішень, дій чи бездіяльності до вищестоящого органу), так і в судовому (через подання до суду адміністративного позову) порядку. Така особливість, на наш погляд, зумовлена публічністю правовідносин у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Як вже зазначалося вище, спори виникають між юридично нерівними суб'єктами, які мають різний обсяг прав та обов'язків, а тому адміністративний порядок оскарження не гарантує рівності учасників спору. Натомість при зверненні до адміністративного суду особа і суб'єкт владних повноважень набувають однакових процесуальних прав та обов'язків, таким чином досягається юридична рівність учасників адміністративних спорів. Зазначимо, що чинне законодавство не встановлює жодних обмежень щодо обрання способу захисту особою її соціальних прав. Теоретично обидва механізми вважаються основними, однак, на практиці обумовлена факультативність адміністративного порядку оскарження в зв'язку з тим, що його невикористання не перешкоджає зверненню до суду.

Проте, як зазначає Д. Лученко, з метою зменшення навантаження на судову систему і пришвидшення вирішення адміністративних спорів можна повернутися до концепції обов'язковості використання засобів

адміністративного оскарження при зверненні до суду з адміністративним позовом [39, с. 154]. На наш погляд, запровадження на законодавчому рівні обов'язку особи спершу скористатися адміністративним порядком оскарження може обмежити її право на судовий захист, що передбачене Конституцією України. Так, у спорах щодо соціального захисту постраждалих громадян, особі протистоїть надзвичайно потужна система органів публічної адміністрації, що наділена управлінськими повноваженнями. Навіть у випадку оскарження рішення, дії чи бездіяльності до вищестоящого органу, особі не гарантується об'єктивне вирішення спору хоча б тому, що вона не в змозі приймати безпосередню участь в його розгляді. Саме тому, на наше переконання, законодавець не закріплює таку норму та надає особі можливість самостійно визначитися зі способом захисту її соціальних прав, свобод та законних інтересів. Більше того, поряд із загально-правовими способами захисту прав, на думку О. Бринцева, громадяни мають і специфічні механізми захисту, зокрема, визнання недійсним нормативно-правового акта або акта індивідуальної дії органу державної влади чи місцевого самоврядування, а також встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [40, с. 150].

На основі проведеного вище аналізу, пропонуємо визначати 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.

1.2. Підстави і причини виникнення спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

На сьогоднішній день дослідження підстав і причин виникнення адміністративних спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян є надзвичайно актуальним, особливо з огляду на судову практику в даній сфері. Велика кількість поданих позовів до адміністративних судів свідчить про недосконалість системи публічного адміністрування сферою соціального захисту. Проте, дане питання поки не знайшло достатньої наукової розробки, що обумовлює необхідність його аналізу. Крім того, чітке розуміння підстав і причин спорів в досліджуваній сфері дозволить ідентифікувати недоліки як галузевого, так і процесуального законодавства, а отже, запропонувати шляхи їх подолання.

Варто відразу зазначити, що на науковому рівні відсутній єдино погоджений перелік підстав і причин адміністративних спорів. На нашу думку, це зумовлено їх специфікою, а тому дане питання слід досліджувати в залежності від сфери публічного адміністрування. Разом з тим, більшість науковців пов'язують їх виникнення з юридичними фактами, що вчиняються, або відбуваються в тій чи іншій сфері управління [41, с. 23]. Схожу позицію займає і професор Н.В. Сухарева, яка підставою адміністративного спору вважає юридичний факт, що слугує появі, зміні чи припиненню адміністративних правовідносин [42, с. 53]. Щоправда в такому підході науковця прослідковується фактичне ототожнення підстав виникнення адміністративних спорів та адміністративних правовідносин.

Позиція Н.В. Сухаревої є дискусійною, зокрема, відомий вчений О.Б. Зеленцов доводить недоцільність такого ототожнення, оскільки юридичний факт, що сприяє виникненню регулятивних правовідносин, може включатися до фактичного складу підстав адміністративного спору [8, с. 260]. Для вирішення даної проблеми, на наш погляд, варто визначити чи відносяться спори до різновидів адміністративних правовідносин. Вважаємо, що суспільні відносини є адміністративними в тому випадку, якщо вони врегульовані нормами адміністративного права. Професор А.І. Берлач у своїх працях наголошує, що адміністративно-правові відносини є юридичною формою вияву

і закріплення суспільних відносин, оскільки в них відображаються суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх учасників [26, с. 48].

Для більш детального обґрунтування такого підходу наведемо приклад. Так, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» є основним галузевим нормативно-правовим актом (далі – НПА), де закріплені права та обов'язки учасників правовідносин в даній сфері. В ньому також визначаються конкретні типи поведінки учасників адміністративних правовідносин в сфері соціального захисту постраждалих громадян. Разом з тим, реалізація норм цього НПА покладається на ряд державних органів, що виступають стороною правовідносин. При цьому правові норми НПА можуть конкретизуватися підзаконними нормативно-правовими актами, спрямованими на його виконання. Так, зокрема, порядок видачі посвідчень потерпілим і ліквідаторам аварії на ЧАЕС регулюється Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) «Про затвердження Порядку видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 51 від 20 січня 1997 року. Тобто, юридичний факт видачі особі відповідного посвідчення породжує виникнення адміністративних правовідносин, врегульованих нормами галузевого законодавства. Однак, необґрунтована відмова у видачі посвідчення також вважається юридичним фактом, а саме дією посадової особи відповідного органу публічної адміністрації. Така дія є підставою звернення особи з позовом до адміністративного суду, а отже, юридичні факти слід вважати підставами виникнення спірних правовідносин.

Разом з тим, зазначимо, що юридичні факти, як підстави виникнення спорів, можуть мати різну правову природу. Зокрема, факт, що породжує регулятивні правовідносини, вчиняється на основі та в межах діючого законодавства, він спрямований на захист прав і свобод постраждалих осіб. У той самий час, правопорушуючому юридичному факту притаманний зовсім інший характер, оскільки дія вчиняється незаконно, а отже, спрямована на порушення прав людини. Тому, для того аби визначити, які саме юридичні

факти слід відносити до підстав виникнення адміністративних спорів у сфері соціального захисту постраждалих громадян, необхідно дослідити саму категорію «юридичний факт».

Поширеною серед науковців є позиція, згідно з якою до юридичних фактів відносять передбачені законом обставини, на основі яких виникають, змінюються або припиняються правовідносини; конкретні життєві обставини, що приводять норму права в дію [43, с. 165]. Зважаючи на такий науковий підхід, до підстав виникнення адміністративних спорів можна віднести факт пред'явлення вимог однієї особи до іншої. Зокрема, подання адміністративного позову до суду щодо захисту прав, свобод та інтересів, або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах слід розглядати як підставу адміністративного спору. Однак, як справедливо зазначає в своїй роботі О.Б. Зеленцов, не слід ототожнювати підстави адміністративного позову та адміністративного спору, оскільки останні не обмежені лише фактами, викладеними у позові, а можуть бути розширені за рахунок подання відповідачем заперечень, або наданням роз'яснень [8, с. 264].

З огляду на те, що реакція особи, права якої порушено, може виражатися у формі подання скарги до вищестоящого органу в системі органів виконавчої влади, то її також варто відносити до підстав виникнення адміністративних спорів. Така позиція знаходить підтримку на науковому рівні, зокрема, Н.Ю. Хаманева до підстав адміністративного спору відносить звернення громадянина у формі скарги [13, с. 31]. У даному ракурсі слід проаналізувати положення Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, де скарга визначається як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. При цьому громадяни можуть оскаржити рішення, дії або бездіяльність у сфері управлінської діяльності лише у випадках коли: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина; створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних

інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [44].

На нашу думку, причинами подання скарги та адміністративного позову є бажання особи повідомити компетентні органи про факт порушення її прав та свобод, а також відновити їх. При цьому, Законом встановлено, що особа може звернутися лише з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів, що порушені суб'єктом владних повноважень, а це дає підстави стверджувати, що особа не може звернутися до відповідного органу з вимогою відреагувати на дії, що можуть в майбутньому призвести до порушення її прав і свобод.

Процесуальним наслідком розгляду і вирішення скарг громадян, в ідеалі, повинно бути відновлення прав, свобод та інтересів осіб у сфері соціального захисту населення. Однак, на жаль, у більшості випадків система органів публічної адміністрації побудована таким чином, що особа не в змозі розраховувати на отримання якісної послуги щодо розгляду її скарги. Такий висновок можна зробити з огляду на те, що особа при поданні скарги перебуває в залежності від рішень суб'єкта владних повноважень. Крім того, вона не може бути активним учасником в процесі розгляду і вирішення скарги, а отже, не має можливості реалізувати комплекс процесуальних прав. При оскарженні рішень, дій або бездіяльності органу публічної адміністрації в адміністративному порядку не досягається юридична рівність учасників спору. Тому, ми схильні стверджувати, що юридичний факт подання скарги до компетентного органу безумовно є підставою виникнення адміністративного спору в сфері соціального захисту постраждалих громадян. Однак, при її розгляді заявник не набуває активного статусу учасника, а отже, звернення до адміністративного суду є більш ефективним.

З проведеного вище аналізу випливає, що юридичні факти, як підстави виникнення адміністративних спорів, можуть закріплюються в межах норм права, а також існувати поза ними. Саме тому Б.І. Сташків розрізняє матеріальну та ідеальну сторони юридичних фактів і наголошує, що з матеріальної сторони – це події та дії, які несуть у собі інформацію про стан

суспільних відносин, а з ідеальної сторони – вони прямо або побічно передбачені нормами права [45, с. 14 – 15]. Як бачимо, науковець зробив спробу класифікувати юридичні факти за принципом їх закріплення в нормах права. Однак, більш поширеним в науковій літературі є їх поділ на події та дії [31, с. 981]. Так, відомий вчений В.С. Нерсисянц, стверджував, що подією є явище, яке не залежить від волі людини, натомість дія – це її волевиявлення [46, с. 379].

Разом з тим, адміністративні спори щодо соціального захисту постраждалих громадян можуть виникати у зв'язку з бездіяльністю органу публічної адміністрації. Наприклад, невжиття заходів посадовою чи службовою особою місцевої державної адміністрації при оформленні видачі посвідчення ліквідатора наслідків аварії на ЧАЕС слід вважати бездіяльністю, що призвела до порушення прав особи. В такому випадку, заявник має право оскаржити бездіяльність суб'єкта владних повноважень до вищестоящего органу, або до суду, а отже, матиме місце адміністративний спір. З огляду на це, вважаємо доцільним розглянути більш детально дії, події та бездіяльність як підстави виникнення адміністративних спорів у сфері соціального захисту постраждалих громадян.

У зв'язку з тим, що дії можуть бути як правомірними, так і неправомірними, доцільно припустити, що правопорушення також є підставою виникнення спорів у досліджуваній сфері. Однак, з такою думкою погоджуються не всі науковці, наприклад, Л.В. Бринцева переконана, що підставою адміністративного спору можуть бути лише «управлінські» правопорушення. Обґрунтовуючи такий підхід, вчена пропонує розглядати адміністративне правопорушення, що вчиняється фізичними та юридичними особами приватного права, як адміністративний делікт, а правопорушення, суб'єктами яких є особи публічного права – адміністративними «управлінськими» правопорушеннями [10, с. 31].

Така позиція науковця, на наш погляд, є достатньо обґрунтованою, оскільки на науковому рівні вже давно ведуться дискусії щодо доцільності

відмежування деліктів від управлінських правопорушень. Вважаємо, що правопорушення за своєю суттю є юридичним фактом, що в свою чергу може слугувати підставою адміністративних спорів. При цьому, звичайно, правопорушення слід розрізняти в залежності від суб'єкта, який їх вчиняє. Однак, використання терміна «управлінські правопорушення», на нашу думку, слід замінити на «правопорушення в сфері публічного адміністрування». Особливої актуальності дане питання набуває з огляду на необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з нормами права Європейського Союзу, де термін «управління» практично не використовується.

Важливо зазначити, що правопорушення в сфері публічного адміністрування можуть вчинятися лише суб'єктами владних повноважень, їх посадовими чи службовими особами. Наприклад, в ст. 20 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ від 28.02.1991, закріплено права громадян, віднесених до першої категорії постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС [37]. Порушення цих прав, або перешкоджання в їх реалізації слід вважати протиправною дією відповідальної особи. З цього випливає, що приватна особа не може порушити права іншої особи в сфері публічного адміністрування соціальним захистом постраждалих громадян. Разом з тим, ще раз наголошуємо, що факт вчинення правопорушення в досліджуваній сфері не означає автоматичного існування адміністративного спору, а слугує лише підставою для його виникнення.

Зважаючи на широкий масив юридичних фактів, на підставі яких можуть виникати адміністративні спірні правовідносини в сфері соціального захисту постраждалих громадян, вважаємо доцільним провести їх класифікацію. В даному ракурсі, вдалим є підхід професора О.Б. Зеленцова, який пропонує розрізняти: факти правової характеристики спірних матеріальних правовідносин; факти легітимізації сторін спору; факти приводу до вимоги [8, с. 268]. Такий підхід науковця, на нашу думку, дозволяє провести ґрунтовний

аналіз юридичних фактів, як підстав виникнення адміністративних спорів у сфері соціального забезпечення постраждалих громадян.

Розпочати варто з фактів правової характеристики учасників спірних правовідносин. За своєю суттю вони визначають коло суб'єктів права, які можуть стати сторонами спірних адміністративних правовідносин в досліджуваній сфері. Як вже зазначалося вище, галузевий НПА визначає коло осіб, які можуть вступати в правовідносини з приводу соціального захисту. Такими, зокрема, є ліквідатори та потерпілі від аварії на ЧАЕС. З іншої сторони, законодавством також визначаються органи публічної адміністрації, що уповноважені на реалізацію приписів нормативно-правових актів. При цьому варто зазначити, що факти правової характеристики є підставами виникнення як матеріальних, так і спірних адміністративних правовідносин. Наприклад, посвідчення відповідного зразка дає можливість особі реалізовувати права, передбачені галузевим законодавством, в такому випадку виникають матеріальні правовідносини щодо соціального захисту. Разом з тим, наявність посвідчення встановленого зразка є необхідною для звернення особи до компетентного органу щодо захисту її порушених прав і свобод в даній сфері. Крім того, до фактів правової характеристики варто віднести й положення законодавства, що визначають обсяг повноважень органів публічної адміністрації.

Проблема обґрунтованості надання чи ненадання особі статусу ліквідатора або потерпілого завжди залишалася актуальною для України, оскільки на практиці виникають труднощі, зумовлені недосконалістю законодавства і бюрократичними перешкодами. Наприклад, особа брала участь у ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС з 29 по 30 квітня 1986 р. та була позбавлена статусу учасника ліквідації Комісією при Міністерстві надзвичайних ситуацій України. Таке рішення було прийнято з огляду на те, що особа працювала до прийняття рішення про евакуацію з м. Чорнобиль та визнання за цією територією статусу зони відчуження [47]. Як впливає з вищенаведеного прикладу, юридичний конфлікт виник на основі

недосконалості положень чинного, на той час, законодавства. Форму спору цей конфлікт набув лише з моменту звернення особи до компетентного органу. Зазначимо, що спір був вирішений за безпосередньої участі Уповноваженого з прав людини, проте, така практика є скоріше виключенням аніж правилом.

Наступною групою є факти легітимізації сторін спорів, які засвідчують їх можливість бути учасниками спірних правовідносин. Згідно з чинним законодавством, здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві визнається за громадянами України, іноземцями та особами без громадянства. Однак, можливість особисто реалізовувати права, передбачені процесуальним законодавством належить особам, які досягли повноліття [23]. Тобто для того аби бути учасниками спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян, сторони повинні володіти достатнім обсягом адміністративної правосуб'єктності. Зокрема, мати адміністративно-процесуальну право- та дієздатність. Отже, факти легітимізації визначають суб'єктів спірних відносин, як учасників спору та вказують на зв'язок між вимогами позивача і його правами, а також між обов'язками та правами відповідача.

До цієї групи варто відносити юридичні факти, з настанням яких суб'єкт має можливість стати учасником конкретного спору, наприклад, повноліття фізичної особи чи отримання статусу ліквідатора наслідків аварії на ЧАЕС. Зважаючи на вищевикладене, ми можемо стверджувати, що факти легітимізації нерозривно пов'язані з адміністративно-процесуальним статусом учасників спорів у сфері соціального захисту постраждалих громадян, більш детальний аналіз якого буде проведено в наступних підрозділах дисертації.

Факти приводу до вимоги відіграють формальну роль у виникненні правового спору. До цієї групи варто відносити дії, або бездіяльність чиновників, які, на думку заявника, порушують його права, свободи та законні інтереси. Крім того, фактами приводу до вимоги можуть слугувати й інші обставини, зокрема, фактичні та правові помилки [8, с. 266 – 268], існування яких зумовлено структурною неузгодженістю галузевого законодавства в сфері

соціального захисту постраждалих громадян. На таких проблемах наголошує ВАС України, зокрема, у своєму роз'ясненні вказує на недодержанні законодавства в частині надання статусу «чорнобильця» посадовими особами уповноважених органів публічних адміністрацій. Суд звертає увагу на те, що особа повинна довести причинно-наслідковий зв'язок між станом її здоров'я та аварією на ЧАЕС. У випадку, якщо причинний зв'язок не встановлений – скарга особи на дії уповноважених органів щодо відмови у видачі посвідчення не повинна підлягати задоволенню [48]. Разом з тим, вважаємо необхідним наголосити, що фактичні і правові помилки досить часто зумовлені наявністю прогалин в праві і законодавстві, а також колізіями [49]. Саме тому, для аналізу підстав і причин адміністративних спорів в досліджуваній сфері, варто приділити увагу дослідженню вищевказаних явищ.

Загалом, в юридичній літературі прогалина визначається, як відсутність норм закону, або норм підзаконних нормативно-правових актів, або неповне врегулювання суспільних відносин в конкретному НПА [50, с. 431]. Вітчизняні науковці, здебільшого, розглядають прогалину у праві, як повну або часткову відсутність нормативно-правової регламентації певної групи суспільних відносин, що потребують правового регулювання [31]. В той самий час, професор О.Ф. Скакун виокремила три основні причини виникнення прогалин: невміння законодавця відобразити в нормативних актах все різноманіття життєвих ситуацій; невміння законодавця передбачити появу нових життєвих ситуацій у результаті постійного розвитку суспільних відносин; технічні помилки законодавця, допущені при розробці законів і у використанні прийомів юридичної техніки [49, с. 401]. В цілому, ми підтримуємо таку позицію, однак, вважаємо необхідним зауважити, що суспільні відносини перебувають в постійному розвитку, а тому інколи відповідні зміни до законодавства можуть вноситися з запізненням, що й призводить до виникнення прогалин. Разом з тим, В.А. Пригоцький наголошує, що прогалиною не слід вважати відсутність правової норми для вирішення будь-якого спору, лише відсутність норми права у сфері суспільних відносин, які

підлягають обов'язковому нормативно-правовому регулюванню, є прогалиною [29, с. 84].

Розглядаючи суспільні відносини в сфері соціального захисту постраждалих громадян ми дійшли висновку, що за своїм характером вони є сталими. Тобто існує галузеве законодавство, яке врегульовує правовідносини і визначає конкретні моделі поведінки суб'єктів права в даній сфері, за які вони не повинні виходити. Більше того, проаналізувавши судову практику можна стверджувати, що адміністративно-правові спори цієї категорії відзначаються однотипністю. Звісно, вони виникають у зв'язку з різними підставами і можуть містити різні вимоги, однак, їх об'єднує спрямованість на виконання Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». У зв'язку з цим, ми вважаємо, що прогалини в регулюванні правовідносин у сфері соціального захисту постраждалих громадян зумовлені технічними помилками, допущеними суб'єктами владних повноважень при розробці і прийнятті нормативно-правової основи в даній сфері.

В даному ракурсі цікавою є позиція О.Б. Венгерова, який поділяє прогалини на об'єктивні, коли законодавець не в змозі спрогнозувати розвиток суспільних відносин, в силу незалежних від нього причин та суб'єктивні, коли свідомо не впроваджується нормативне регулювання відносин [51, с. 267], при цьому, такі прогалини в науці досить часто називають «кваліфікованим мовчанням». Зокрема, це проявляється, коли законодавець фактично уповноважує правозастосовчий орган вирішувати на власний розсуд те або інше питання і розраховує, що законодавче регулювання буде конкретизовано підзаконними нормативно-правовими актами [52, с. 10]. Однак, така позиція не знайшла загальної підтримки на науковому рівні. Наприклад, професор О.Ф. Скакун вважає некоректним називати прогалиною кваліфіковану мовчанку законодавця [49, с. 401]. На наш погляд, кваліфікованому мовчанням притаманне свідоме нехтування законодавцем суспільних відносин, що повинні бути врегульовані. Однак, в такому випадку доцільно вести мову про політичну

відповідальність осіб, які сприяли кваліфікованому мовчанню. Натомість прогалини у праві і законі утворюються в зв'язку з неспроможністю законодавця врегулювати всі суспільні відносини, або в результаті допущених помилок. У той самий час, в сфері соціального захисту постраждалих громадян все ж таки трапляються випадки, які можна віднести до кваліфікованого мовчання законодавця.

Яскравим прикладом, на нашу думку, є зміни, що були прийняті до Закону України «Про державний бюджет» 2014 року, згідно з якими положення статей 20, 21, 22, 23, 30, 31, 37, 39, 48, 50, 51, 52 та 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених КМ України, виходячи з наявних фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів, бюджету Пенсійного Фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на 2014 рік [53]. Проблема полягає в тому, що в вітчизняному законодавстві відсутні критерії за якими можна визначати достатній або недостатній рівень фінансових ресурсів держави. Фактично, за мовчазної згоди ВР України питання встановлення розмірів соціальних виплат було віднесено до компетенції КМ України. Тобто чиновники в ручному режимі можуть визначати розмір виплат постраждалим громадянам, обґрунтовуючи свої рішення недостатнім рівнем фінансових ресурсів держави. Звичайно така ситуація спровокувала подання десятків тисяч адміністративних позовів з вимогою перерахувати розмір соціальних виплат у відповідності з Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Тепер наведемо приклад прогалини в законі, що донедавна існувала в ст. 54 цього ж Закону, зокрема, в ній не був закріплений розмір мінімальної пенсії для інвалідів. Натомість він визначався на основі Постанови КМ України «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 23.11.2011 р. № 1210 [54]. Проблема полягала в тому, що в чинній на той час редакції Закону «Про статус і соціальний захист

громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» до компетенції КМ України було віднесено тільки питання визначення порядку обчислення пенсії. На практиці ж вищий орган виконавчої влади виконував функції, що були поза межами його компетенції. Прогалина була заповнена прийняттям Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» № 76-VIII (76-19) від 28.12.2014 р. [55], яким були внесені зміни до ряду законодавчих актів. Зокрема, чинна редакція ч. 3 ст. 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачає, що умови, порядок призначення та мінімальні розміри пенсії по інвалідності визначаються актами КМ України з відповідних питань.

З огляду на проведений вище аналіз, під прогалиною у праві пропонуємо розуміти відсутність НПА, спрямованого на регулювання конкретної групи суспільних відносин. Натомість прогалиною в законі є відсутність правової норми в конкретному НПА. Також ми вважаємо, що основною проблемою, пов'язаною з наявністю прогалин, є обов'язок правозастосовчого органу в будь-якому випадку вирішити адміністративний спір. Тобто питання подолання прогалин віднесено до відання органів, що безпосередньо на це не уповноважені. У зв'язку з цим, необхідно визначити найбільш ефективні способи заповнення прогалин у сфері соціального захисту постраждалих громадян.

На думку видатного вченого В.В. Лазарева, прогалини повинні (можуть) бути заповнені шляхом внесення змін і доповнень до вже існуючих нормативно-правових актів, або шляхом прийняття нових законів. При цьому правозастосовчі органи також мають право на заповнення прогалин, але лише в передбачених законом випадках [56, с. 136]. На нашу думку, варто зазначити, що правозастосовчі органи використовують інші механізми подолання прогалин, а саме застосування аналогії права і закону. Аналогією закону є вирішення справи чи окремого питання на основі правової норми, що розрахована на подібні випадки; натомість аналогія права – це вирішення

справи або окремого юридичного питання ґрунтуючись на принципах права, його загальних засадах та змісту законодавства [49, с. 402].

Однак, застосування аналогії не призводить до заповнення прогалини, оскільки її основним завданням є вирішення конкретної життєвої ситуації. При вирішенні конкретної справи, правозастосовчий орган повинен віднайти найбільш близьку за своїм змістом правову норму, застосування якої може сприяти розгляду та вирішенню конкретної справи, а у випадку її відсутності слід застосовувати аналогію права – загальних принципів правового регулювання. В даному ракурсі потрібно звернути увагу на те, що норми Конституції України є нормами прямої дії, а тому підлягають безпосередньому застосуванню при розгляді і вирішенні будь-якої справи. З огляду на це, варто зазначити, що використання такого механізму як аналогія закону і права повинно відбуватися з дотриманням правил, що сформульовані на науковому рівні.

Професор О.Ф. Скакун сформулювала основні умови використання аналогії: аналогія допустима лише у разі повної відсутності або неповноти правових норм; суспільні відносини повинні бути врегульовані хоча б у загальній формі; наявність подібності аналізованих обставин; пошук норми має йти спочатку в актах тієї самої галузі права; вироблене в ході використання аналогії правове рішення не повинно суперечити дії розпоряджень закону, його меті; обов'язково має бути вмотивоване пояснення причин застосування рішення за аналогією до даного випадку [49, с. 402 – 403]. Такі правила не є загальнообов'язковими, а носять рекомендаційний характер, оскільки їх використання допоможе правозастосовчим органам виробити чітку стратегію подолання прогалин. Однак, у процесі розгляду і вирішення справ уповноважені органи не часто звертаються до напрацювань науки, натомість самостійно тлумачать зміст правових норм хоча це й не відноситься до їхньої компетенції. У зв'язку з цим, можуть виникати ситуації, коли одна і та ж норма права тлумачиться по-різному, що в кінцевому результаті призводить до неоднакового застосування норм матеріального права. Звісно, що виробити

єдині правила тлумачення правових норм на весь час неможливо, оскільки кожна справа індивідуальна і потребує особливого підходу до її розгляду.

Проте, викликають подив ситуації з практично ідентичними обставинами справ, для вирішення яких використовуються однакові правові норми, але судові рішення різняться. В даному ракурсі варто навести позицію Є.В. Васьковського, який вважає, що зміст норми права один, а отже не може існувати двох правильних його розумінь [57, с. 102]. У зв'язку з цим, правила тлумачення правових норм повинні бути зрозумілими в першу чергу для правозастосовчих органів, оскільки саме на них покладений обов'язок розгляду і вирішення спорів.

Для вироблення такої позиції необхідно аби тлумачення базувалось на принципах верховенства права, законності, добросовісності і справедливості. Разом з тим, проблема тлумачення норм права пов'язана з низьким рівнем правової культури та правової свідомості посадових осіб і службових осіб правозастосовчих органів. Особливої актуальності ця проблема набуває в сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскільки її нормативна основа є досить широкою.

На сьогоднішній день нараховується близько 800 нормативно-правових актів різної юридичної сили, що так чи інакше регулюють дану сферу [58]. Однак, непостійність галузевого законодавства негативно впливає на формування єдиної судової практики при вирішенні спорів цієї категорії. На цей момент безпосередньо звертає увагу ВАС України вказуючи, що регулювання однорідних суспільно-правових відносин у сфері соціального захисту постраждалих громадян різними нормативно-правовими документами є основними причинами суддівських помилок [59]. Отже, на формування судової практики негативно впливають юридичні колізії. Однак, наявність колізій також може стати підставою виникнення адміністративних спорів у досліджуваній сфері, а тому необхідно проаналізувати їх зміст і визначити шляхи подолання.

Поняття «колізія» в науці права вживається в широкому та вузькому розуміннях [60, с. 131]. Відомим прихильником широкого підходу до трактування юридичних колізій є М.І. Матузов, який відносить до них колізії між нормативно-правовими актами або окремими правовими нормами; колізії у правотворчості; колізії у правозастосуванні; колізії повноважень та статусів [61, с. 429]. Існує позиція згідно з якою юридична колізія охоплює всі протиріччя, що виникають у правовій системі суспільства [62, с. 34]. Разом з тим, як справедливо зазначає А.М. Мірошніченко, за широкого розуміння правової колізії нею охоплюється достатньо різноманітні правові явища, а отже закономірності запобігання, подолання та вирішення різних видів суперечностей будуть різними [63, с. 20].

У вузькому розумінні юридична колізія є протиріччям між правовими актами, що регулюють однакові або ж суміжні відносини [64, с. 29]. Наприклад, на думку відомого вченого В.Є. Щербельського суть колізії полягає в тому, що це суперечності лише між кількома правовими актами, що регулюють подібні відносини, але пропонують різні за змістом і формою шляхи регулювання [65, с. 156 – 157]. Разом з тим, існування юридичних колізій обумовлено об'єктивними та суб'єктивними факторами суспільного розвитку, зокрема, відмінностями між двома та більше правовими явищами в рамках об'єктивного права [66, с. 8 – 9]. Цікавою видається позиція згідно з якою колізію розглядають, як протиріччя, що виражається в формі конфліктів норм щодо регулювання однакових суспільних відносин різними нормативно-правовими актами [67, с. 285]. З огляду на специфіку публічного адміністрування соціальним захистом постраждалих громадян, а також поставлені завдання дослідження, ми вважаємо доцільним використання поняття «юридична колізія» в її вузькому значенні.

На нашу думку, основною особливістю колізії є властива їй пасивна форма конфлікту. Зокрема, правова норма одного документа не вступить у протиріччя з нормами права іншого аж поки не буде вчинено активну дію суб'єктів правовідносин. Наприклад, якщо дві Постанови КМ України по-

різному регулюють питання розміру пенсій, то колізія між ними вже існує, але вона перебуває в пасивній формі, оскільки не використовується органами публічної адміністрації для нарахування таких виплат. Тобто існує прихований конфлікт, протиріччя між різними підзаконними нормативно-правовими актами. У випадку, коли одна з Постанов використовується для обчислення розміру пенсії і постраждала особа не згідна з рішенням органу публічної адміністрації, виникає юридичний конфлікт між фізичною особою та суб'єктом владних повноважень. Однак, такий конфлікт все ще перебуває в пасивній формі, але тоді, коли особа звертається до суду чи вищестоящого органу з вимогою провести перерахунок пенсії – виникає адміністративно-правовий спір.

Загалом колізії поділяються на темпоральні (виникають у зв'язку з тим, що нормативні акти набирають юридичну силу в різний час), змістовні (виникають між загальними та спеціальними нормами) та ієрархічні (виникають між нормами, що містяться в нормативних актах різної юридичної сили) [68, с. 31]. Також в юридичній літературі вже сформовані загальноприйняті правила подолання колізій. Зокрема, при темпоральних колізіях дія нового нормативно-правового акта скасовує дію попереднього; при змістовних – необхідно керуватися принципом: галузевий закон скасовує дію загального; ієрархічні колізії долаються шляхом застосування нормативно-правових актів, прийнятих органом вищої юрисдикції [29, с. 100 – 102].

Однак, у практичній сфері, на жаль, правила, визнані науковою думкою, застосовуються не у всіх випадках. Наприклад, у справі 2601/23989/12 (2-а/752/58/13) [69] особа просила суд визнати протиправними дії суб'єктів владних повноважень щодо нарахування та виплати щорічної допомоги на оздоровлення за 2012 рік в розмірі меншому, ніж передбаченому ст. 48 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Зазначимо, що при нарахуванні щорічної допомоги органом публічної адміністрації використовувалася Постанова КМ України «Про щорічну допомогу на оздоровлення громадянам, які постраждали

внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 12.07.2005 № 562 [70], а не Закон України «Про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

В цій ситуації, як бачимо, виникла ієрархічна колізія між нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Зокрема, питання розмірів щорічної допомоги регулювалося відразу двома НПА. Суд першої інстанції відмовив особі в задоволенні позову, апеляційна інстанція скасувала попереднє судове рішення та зобов'язала Управління провести перерахунок щорічної допомоги виходячи з положень Закону. Остаточну крапку в цій справі поставив ВАС України, який задовольнив касаційну скаргу Управління і залишив в силі постанову суду першої інстанції. Для обґрунтування такої позиції суд касаційної інстанції послався на Рішення Конституційного Суду України (далі – КС України) від 25.01.2012 року №3-рп/2012 [71], яким було визначено право КМ України, як державного органу, що має забезпечувати реалізацію встановлених законами України соціальних прав громадян, на визначення механізму реалізації законів України, в тому числі встановлення порядку та розміру соціальних виплат виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету.

На наш погляд, основна проблема цього адміністративного спору полягала в тому, що ст. 48 в редакції Закону України «Про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» станом на 2012 рік не передбачала повноважень КМ України щодо визначення розміру соціальних виплат. Тобто фактично компетенція вищого органу в системі органів виконавчої влади була розширена Рішенням КС України, що протирічило нормам права галузевого законодавства. Зміни, якими повноваження щодо визначення розмірів та порядку виплати щорічних компенсацій було віднесено до компетенції КМ України, прийняли лише в кінці 2014 року. З огляду на це, ми вважаємо, що рішення апеляційної інстанції було обґрунтованим, адже судді виходили з того, що Закон має вищу юридичну силу аніж підзаконний НПА, тобто використали загальнонауковий метод подолання ієрархічних колізій.

Позиція ВАС України була іншою у справі 2а-4046/11/2101 [72], де особа просила визнати неправомірними дії Управління Пенсійним Фондом (далі – ПФ України) та зобов'язати відповідача здійснити перерахунок і виплату державної пенсії та щомісячної додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, відповідно до статей 49, 50, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» з 6 січня 2011 року.

Відмовляючи позивачу у задоволенні позову, суд першої інстанції дійшов висновку про відсутність підстав для задоволення позову, оскільки соціальні виплати регулюються в порядку та розмірах, встановлених КМ України, виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету. Однак, суд апеляційної інстанції виходив з того, що Закон України «Про державний бюджет на 2014 рік» від 16 січня 2014 року не містив жодної норми, яка б обмежувала у 2014 році пряме застосування Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а тому позовні вимоги позивача про перерахунок та виплату додаткової пенсії в розмірі, передбаченому ст. 51 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» є обґрунтованими та підлягають задоволенню.

Частково задовольняючи вимоги позивача ВАС України виходив з пріоритетності законів над підзаконними актами. Зокрема, при визначенні розміру державної та додаткової пенсії позивачу підлягають застосуванню ч. 3 ст. 46 Конституції України, а також ст. ст. 49, 50 та 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а не постанови Кабінету Міністрів України, які істотно звужують обсяг встановлених законом прав. На наш погляд, судді керувались принципами верховенства права та законності, відповідно до яких права і свободи людини, що передбачені законами, не можуть звужуватися при прийнятті нових НПА.

Разом з тим, вважаємо, що законодавець повинен передбачити спосіб подолання колізій в сфері соціального захисту постраждалих громадян шляхом закріплення презумпції захисту прав громадянина у випадку, якщо підзаконний нормативно-правовий акт припускає неоднозначне трактування прав таких осіб. В даному ракурсі, яскравим прикладом подолання колізій є Податковий Кодекс України, де в п. 4.1.4 ст. 4 закріплена презумпція правомірності рішень платника податків. При цьому правило подолання ймовірних колізій закріплене в п. 56.21 ст. 56 цього ж Кодексу. Зокрема, передбачається, що у випадках колізій між різними НПА рішення повинно прийматися на користь платника податків [73]. Зважаючи на те, що Україна є суверенною, незалежною, правовою і соціальною державою, було б доцільно закріпити презумпцію захисту соціальних прав громадян. Разом з тим зазначимо, що навіть у випадках прийняття рішень на користь постраждалих осіб, держава неспроможна в повній мірі виконати судові рішення.

Зокрема, ще в 2006 році урядом було визнано, що «основними проблемними питаннями у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є: недостатність фінансування Чорнобильських бюджетних програм соціального спрямування; компенсація сім'ям із дітьми на безкоштовне харчування та видатки на безкоштовне харчування потерпілих дітей, щомісячна грошова допомога у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва та компенсації за пільгове забезпечення продуктами харчування постраждалих громадян, пільги на медичне обслуговування постраждалих громадян, компенсація за втрачене майно та оплата витрат у зв'язку з переїздом на нове місце проживання постраждалих громадян, забезпечення житлом тощо» [74]. Плани фінансування до 1999 року включно не виконувались і тільки з 2000 р. фактичне фінансування стало близьким до планового (передбаченого держбюджетом), але значно меншим від законодавчо закріпленої потреби, тобто в межах 20-25 % від необхідних сум [75]. Як зазначають самі громадяни, навіть ті судові рішення, що прийняті на їхню користь, не виконуються державою у зв'язку з відсутністю фінансових ресурсів

[76]. Усі вищезазначені обставини сприяють виникненню вже нових адміністративних спорів, що пов'язані з виконанням судових рішень.

З огляду на проведений вище аналіз, вважаємо, що підставами і причинами виникнення адміністративно-правових спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян є юридичні факти різної правової природи, скарга, адміністративний позов, правопорушення та правоперешкодження в сфері публічного адміністрування, прогалин в праві і законі, юридичні колізії.

Висновки до Розділу 1

1. Запропоновано досліджувати адміністративно-правовий спір з точки зору конфліктної концепції. Доведено, що адміністративні спори виникають на основі юридичних конфліктів у сфері публічного адміністрування. У зв'язку з цим, визначено ознаки юридичних конфліктів у даній сфері, а саме: галузева визначеність; особливий суб'єктний склад; необхідність вирішення виключно правовими способами; юридичні наслідки для його учасників.

Досліджено адміністративно-правові відносини в сфері соціального захисту, особливістю яких є наявність владного впливу органів публічної адміністрації на громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Тому, запропоновано розрізняти адміністративні спори залежно від сфери виникнення адміністративних правовідносин.

2. Проаналізовано нормативно-правову основу в сфері публічного адміністрування соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та визначено основні підстави і причини виникнення адміністративних спорів. Визначено основні способи подолання і заповнення прогалин в праві і законі та юридичних колізій. Класифіковано юридичні факти, що характеризують осіб, як учасників спірних адміністративних відносин у сфері соціального захисту постраждалих громадян.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ СПОРІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

2.1. Правові гарантії захисту адміністративними судами України соціальних прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Захист прав і свобод людини та громадянина є пріоритетним напрямком діяльності органів публічної адміністрації. Прийняття Конституції України 28 червня 1996 року започаткувало процес розбудови демократичної, правової і соціальної держави. Зокрема, людина була визнана найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи також знайшли своє відображення в Конституції. Проте, для формування правового суспільства не достатньо одного лише проголошення прав і свобод, необхідно забезпечити ефективний механізм їх захисту, адже йдеться про відносини між людиною і державою. Тому, держава повинна запровадити дієву систему гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина.

Розпочати дослідження механізмів захисту прав і свобод постраждалих громадян варто з аналізу самого терміна «гарантія», що дозволить виокремити пріоритетні напрямки діяльності органів публічної адміністрації в досліджуваній сфері. Загалом під гарантіями розуміють сукупність умов, що забезпечують успіх чого-небудь [77, с. 28]. Ще в радянські часи гарантії розглядали як засоби, способи й умови, що забезпечували у соціалістичному суспільстві демократичні права і свободи громадян [78, с. 10], або як сукупність умов і засобів, що забезпечують реалізацію та охорону прав і свобод усіх людей [79]. Як бачимо, зміст гарантій розкривається через сукупність умов та засобів, однак, з плином часу гарантії почали розглядати в більш широкому сенсі, а саме, як систему норм-принципів, умов і способів, що у своїй сукупності

забезпечують здійснення конституційних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина [80, с. 223].

В юридичній літературі найбільш розповсюдженим є поділ гарантій на загальносоціальні (економічні, політичні, духовні, ідеологічні) та спеціальні – юридичні гарантії [81, с. 52]. Найбільш дієвими, на нашу думку, є саме юридичні гарантії, які за своїм характером і є тими нормами-принципами, що забезпечують виконання державою обов'язку щодо соціального захисту постраждалих громадян. Тому правовими гарантіями в досліджуваній сфері слід вважати закріплені нормативно-правовими актами засоби та умови, що забезпечують реалізацію та охорону соціальних прав і свобод постраждалих осіб.

В юридичній літературі до правових гарантій загалом відносять комплекс прав і свобод людини, зокрема: право на юридичну допомогу; на судовий захист; оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; відшкодування за рахунок держави чи органів самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої їм незаконними рішеннями, діяльністю чи бездіяльністю; встановлення юридичної відповідальності за порушення або обмеження прав людини [82, с. 130]. На думку професора П.М. Рабіновича, у своїй сукупності такі права утворюють систему засобів, що гарантує дотримання законності в суспільстві, під якою він розуміє режим відповідності суспільних відносин законам і підзаконним НПА держави, який утворюється в результаті їх неухильного здійснення усіма суб'єктами права [83, с. 130]. Як впливає з такої позиції науковця, законність в суспільстві забезпечується чітким дотриманням суб'єктами права приписів НПА. Разом з тим, важлива роль у забезпеченні режиму законності відводиться правозастосовчим органам.

Ми погоджуємося з тим, що дотримання нормативно-правових актів відіграє важливу роль у гарантуванні режиму законності, однак діяльність щодо прийняття законодавчих актів повинна ґрунтуватися на принципі верховенства права. Іншими словами учасники правовідносин не повинні виконувати

неправомірні рішення суб'єктів владних повноважень. На думку М.М. Тищенка, таке невиконання являє собою форму самозахисту громадян [84, с. 141], а тому, є додатковою гарантією законності.

З наведеного вище випливає, що правові гарантії є достатньо широкою категорією, зміст якої 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. Для того аби класифікувати правові гарантії, а отже, провести більш детальний їх аналіз, В.С. Нерсесянц виокремив три основні групи: нормативні, інституційні і процесуальні засоби забезпечення прав і свобод людини та громадянина [85, с. 60]. Виникає запитання, що саме мав на увазі науковець, виділяючи такі групи гарантій. На наш погляд, цей поділ був здійснений зважаючи на сферу застосування, наприклад, нормативні – гарантують дотримання прав і свобод людини та громадянина загалом. Натомість, інституційні є більш вузькими і спрямовані на захист конкретної групи людей, а процесуальні – забезпечують участь особи в тому або іншому процесі.

Разом з тим, проаналізувавши підхід В.С. Нерсесянца, ми зробили висновок, що нормативне закріплення є характерною властивістю кожної з трьох груп правових гарантій. Гарантія не може вважатися правовою допоки безпосередньо не закріплена в законодавстві, при чому спочатку вона повинна бути передбачена законом, а її уточнення, або порядок реалізації може міститися в підзаконному нормативно-правовому акті. Тому ми виокремлюємо матеріальні та процесуальні правові гарантії, адже така класифікація обумовлена самим поділом норм права. Зважаючи на такий підхід, проведемо аналіз матеріальних і процесуальних правових гарантій захисту прав і свобод громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Розпочнемо з матеріальних, які, на наш погляд, являють собою систему нормативно-правових актів, де визначаються фундаментальні принципи ведення державницької політики в сфері соціального захисту постраждалих осіб. Також варто зазначити, що матеріальні гарантії знаходять своє

відображення на конституційному і законодавчому рівнях, а також деталізуються в підзаконних нормативно-правових актах.

Звичайно, основоположним Законом є Конституція України, яка містить ряд положень, що так чи інакше гарантують особі право на соціальний захист. Разом з тим, право на соціальний захист, як вже було доведено, є широкою категорією, а тому в Конституції окрім ст. 46 містяться й інші положення, що впливають на соціальну захищеність громадян. Також зазначимо, що кожному праву людини і громадянина кореспондує відповідний обов'язок держави, який, на нашу думку, і є правовою гарантією захисту особи. Ми не будемо акцентувати увагу на дослідженні кожного з них, натомість зупинимось на тих правах, що найбільше не дотримуються на практиці.

В ст. 43 Конституції України передбачено обов'язок держави в забезпеченні вільного вибору професії і трудової діяльності кожної особи [30], тим самим закріплюється право на працю. Питання забезпечення постраждалих громадян робочими місцями додатково регулюється Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Зокрема, передбачено, що постраждалі громадяни 1-ої та 2-ої категорії мають переважне право на збереження робочого місця при вивільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці, в тому числі при ліквідації, реорганізації або перепрофілюванні підприємства, установи, організації, скороченні чисельності або штату працівників, а також на працевлаштування [37].

Однак, на практиці дії роботодавців доволі часто не відповідають вимогам законодавства та тим самим порушують право постраждалих громадян на працю. Проведений нами аналіз судової практики дає змогу виокремити основні моменти, які повинні досліджуватися судами:

а) з'ясувати чи справді роботодавець провів зміни в організації виробництва і праці (наприклад, скорочення штату). ВАС України, у справі № 2а-108/12/2670 [86], наголошує, що вирішуючи питання законності звільнення особи потрібно з'ясувати юридичну природу і мету, за для яких було утворено

чи ліквідовано ту бо іншу юридичну особу, працівником якої є особа, що підлягає вивільненню. В даному випадку роботодавець запропонував працівникові іншу посаду на умовах проходження ним конкурсного відбору. Такий факт дає підстави стверджувати про штучне перешкоджання реалізації особою її переважного права на працю. Приходимо до такого висновку з огляду на те, що інститут переведення на аналогічну посаду держслужбовця виключає проходження ним конкурсу. Саме на цьому і наголосив ВАС України у судовому рішенні, яким касаційну скаргу особи задовольнив частково.;

б) перевірити виконання роботодавцем приписів норм чинного законодавства, зокрема Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Інколи роботодавці помилково вважають, що п. 7 ч. 1 ст. 20 цього Закону враховується лише при вивільненні працівників. Судова практика свідчить, що дана пільга повинна враховуватися і при переведенні особи на інше місце роботи, що тягне за собою істотну зміну умов праці. Саме на цьому акцентував увагу Апеляційний суд Київської області у справі № 22ц-4851/2009 [87]. Основною проблемою, у даній справі, було те, що роботодавець не врахував право особи на збереження, протягом року, попереднього посадового окладу на новому місці роботи.;

в) встановити чи було запропоновано особі можливість переведення на іншу посаду. В даному ракурсі зазначимо, що роботодавець повинен запропонувати усі вакантні посади, а не лише в окремому структурному підрозділі. Наприклад, у справі № 22-ц/796/3344/2015 [88], особа віднесена до 1-ої категорії постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, просила суд поновити її на посаді у зв'язку з тим, що роботодавець не врахував її переважне право на працю і не запропонував усіх наявних вакансій. Апеляційний суд м. Києва залишив без змін судове рішення першої інстанції, яким позовні вимоги були частково задоволені.

Менш розповсюдженою, але не менш важливою є категорія справ щодо гарантування постраждалим громадянам права на відпочинок. Основною

проблемою, що перешкоджає повноцінній реалізації особою такого права є небажання роботодавця відпустати працівників у додаткову відпустку. Яскравим прикладом є справа № с-213369/08 [89], в якій особа просила суд визнати протиправною бездіяльність голови Державної податкової адміністрації в Київській області та зобов'язати його вчинити дії, а саме надати невикористану щорічну і додаткову відпустку. Таке ненадання було зумовлене частою зміною керівництва і, як наслідок, неможливістю вчасного розгляду і вирішення даного питання.

Судова практика виходить з того, що додаткова відпустка для 1-ої і 2-ої категорії постраждалих громадян є гарантованою державною пільгою і не належить до виду щорічних відпусток, визначених п. 1 ст. 4 Закону України «Про відпустки» [90], а тому, на неї не поширюються норми цього Закону. Отже, грошова компенсація за невикористання даної відпустки не виплачується. Такий висновок підтверджується рядом судових рішень, зокрема у справі № к-21515/08 [91] ВАС України відмовив особі у задоволенні позовних вимог в частині виплати грошових коштів за невикористану додаткову відпустку. Таке Рішення суду, на наш погляд, є достатньо обґрунтованим, оскільки додаткова відпустка є нічим іншим як пільгою, або компенсацією за завдану шкоду. Саме тому питання механізму надання додаткових відпусток віднесено до предмета правового регулювання Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», в якому не передбачено матеріальної компенсації за її невикористання.

Натомість в Законі закріплюється право постраждалої особи на додаткову відпустку зі збереженням заробітної плати. При цьому, якщо особа підпадає під декілька законодавчих критеріїв, вона може претендувати на, як мінімум дві додаткові відпустки. Наприклад, постраждала особа 1-ї категорії має право на додаткову відпустку строком 14 робочих днів, якщо ж в неї є дитина-інвалід, шкода здоров'ю якій завдана Чорнобильською катастрофою, додатково вона може взяти ще одну відпустку на той самий строк. Однак, держава не повинна

виплачувати компенсацію за невикористання додаткової відпустки, оскільки це не передбачено Законом. Більше того, чинна редакція Закону не закріплює механізму відшкодування грошових коштів за використання будь-яких інших пільг або компенсацій.

Згідно з ч. 1 ст. 32 цього Закону, громадяни, які евакуйовані або відселені (відселяються), безоплатно забезпечуються житловим приміщеннями, як правило, у спеціально збудованих з цією метою селищах, будинках і квартирах, які передаються їм в особисту власність [37]. Однак, досить часто органи державної влади відмовляють у наданні житла через брак коштів.

В даному ракурсі зазначимо, що недостатність фінансування соціальних програм не є підставою для відмови у наданні житла постраждалим громадянам. Така позиція знайшла своє підтвердження і на правозастосовному рівні. Зокрема, у справі № к/9991/46573/11-с [92], колегія суддів дійшла висновку, що Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (станом на 2011 рік повноваження щодо соціального захисту виконувалися цим Міністерством) не може посилається на відсутність коштів, як на причину невиконання своїх зобов'язань, визначених Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Разом з тим, трапляються випадки, коли громадяни хочуть отримати житлову площу поза чергою. Однак, в ст. 43 Житлового кодексу Української РСР зазначено, що громадянам, які перебувають на обліку, як такі, що потребують поліпшення житлових умов, житлові приміщення надаються їм в порядку черговості [93]. Тому, у рішенні № 40066302 [94] ВАС України наголосив, що надання житла поза чергою серед такої ж категорії осіб, може призвести до порушення житлового законодавства та соціальної справедливості по відношенню до сімей громадян, які раніше перебувають у черзі.

Законодавчі гарантії громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, закріплюються у відповідних нормативно-

правових актах, що повністю або частково регулюють суспільні відносини у даній сфері. Варто виокремити Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [37], «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки» № 3522-IV від 14.03.2006 [95], «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» № 15/98-ВР від 14.01.1998 [96], «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058-IV від 09.07.2003 [97], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2011-XII від 20.12.1991 [98], «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» № 2262-XII від 09.04.1992 [99], «Про професійно-технічну освіту» № 103/98-ВР від 10.02.1998 [100], «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» № 2811-XII від 21.11.1992 [101].

Гарантії, визначені на підзаконному рівні спрямовані на деталізацію законодавчих положень. До даної групи слід віднести підзаконні НПА Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади. Самі по собі такі документи не запроваджують нових соціальних прав постраждалих громадян, а лише конкретизують їх, визначають порядок нарахування соціальної допомоги, пільг тощо. Однак, реалізація матеріальних гарантій, що в основному й закріплені в перерахованих вище законодавчих актах, нерозривно пов'язана з процесуальними гарантіями.

В даному ракурсі зауважимо, що досить тривалий час процесуальні гарантії досліджувались лише в контексті кримінального і цивільного судочинства [102, с. 72]. З плином часу, вітчизняні науковці розпочали їх вивчення в адміністративному процесі. Наприклад, професор О.В. Кузьменко вважає, що саме завдяки процесуальним гарантіям можуть бути реалізовані ті права і свободи, що закріплені в матеріальних гарантіях [103, с. 138]. Існує також підхід відповідно до якого процесуальні гарантії утворюють собою систему правових способів та засобів для забезпечення належного виконання

своїх функцій органами, що мають державно-владні повноваження [104, с. 44]. Тобто процесуальні гарантії забезпечують постраждалим особам можливість захисту своїх прав та свобод. Особливої актуальності такий підхід набуває з огляду на конституційне закріплення права особи на судовий захист та можливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. В такому разі процесуальні гарантії захисту соціальних прав постраждалих громадян доцільно розділити на дві категорії: гарантії судового захисту та гарантії адміністративного оскарження дій органів публічної адміністрації. Основна відмінність між якими, на нашу думку, полягає в суб'єкті, який уповноважений розглядати такий спір.

Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, можуть реалізовувати обидва способи захисту своїх соціальних прав. Така можливість випливає з положень ст. 70 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», де закріплена можливість захисту законних інтересів в державних і судових органах [37]. Як бачимо основний акцент в цій статті зроблений на захисті законних інтересів, що можна трактувати неоднозначно, оскільки виникає запитання чи може особа захищати свої права і свободи, адже на теоретичному і законодавчому рівнях категорії «законні інтереси», «права» та «свободи» розрізняються. Відповідь на поставлене запитання випливає з Конституції України, а саме ст. ст. 40, 55 і 56, де закріплена можливість кожної особи захищати свої права та свободи [30]. Натомість в Конституції не міститься норм щодо захисту особою законних інтересів. В такому випадку наявна невідповідність між Конституцією та галузевим законодавством необхідність внесення змін до яких ми спробуємо обґрунтувати далі.

На наш погляд, категорія законних інтересів безпосередньо пов'язана з суб'єктивним правом особи. Наприклад, зверненню громадянина до суду у зв'язку з відмовою органів місцевого самоврядування відвести земельну ділянку для будівництва житла, передуює інтерес особи захистити своє суб'єктивне право. В даному випадку інтерес є законним, оскільки згідно з п. 20

ч. 1 ст. 20 Закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», місцеві ради зобов'язані відвести земельні ділянки для індивідуального житлового будівництва для тих, хто потребує поліпшення житлових умов та перебуває на квартирному обліку, а також для ведення особистого підсобного господарства, садівництва і городництва, будівництва індивідуальних гаражів і дач [37]. Як бачимо, інтерес вважається законним тоді, коли не суперечить положенням законодавства.

У нормах КАС України не зазначено в яких випадках інтерес вважається законним, а в яких ні. Потрібне нам положення знаходимо в ч. 3 ст. 16 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), де вказано, що інтерес не є законним якщо: 1) при його реалізації особа не утримується від дій, що можуть порушувати права інших осіб, завдавати шкоди довкіллю або культурній спадщині; 2) особа має намір завдати шкоди іншій особі або зловживати правом в інших формах; 3) особа не дотримується моральних засад суспільства, неправомірно обмежує конкуренцію, вдається до недобросовісної конкуренції, зловживання монопольним становищем [105].

Провівши аналогію з адміністративним правом можемо стверджувати, що інтерес особи є законним, якщо: 1) не суперечить інтересам, правам та свободам інших осіб; 2) не суперечить положенням чинного законодавства України. Робимо висновок, що не всі інтереси є законними, а отже не всі підлягають судовому захисту. Наприклад, ст. 32 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачено, що громадяни, які евакуйовані, відселені або самостійно переселилися забезпечуються житловим приміщенням, однак скористатися даною пільгою можна виключно один раз [37]. Тому інтерес особи у повторному отриманні житлової площі вважатиметься незаконним і не підлягатиме захисту в судовому або адміністративному порядку, оскільки він прямо заборонений законом, а отже є незаконним. Більше того, повторне отримання житлової площі обов'язково порушить права та свободи інших

постраждалих осіб, що призведе до зростання соціальної напруги та недовіри до органів публічної адміністрації.

Отже, в судовому або адміністративному порядку можуть захищатися лише законні інтереси особи. Охоронюваний законом інтерес – це інтерес, заснований на законі, що впливає з нього, схвалений і захищений ним, однак не закріплений у конкретних правових нормах [106, с. 137]. Наприклад, у Законі України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» безпосередньо не закріплені інтереси постраждалих громадян, а в ст. 70 вказується на можливість їхнього захисту [37]. Натомість, Закон закріплює соціальні права постраждалих осіб, у зв'язку з цим робимо висновок, що інтереси існують в межах суб'єктивних прав громадян, а отже є пов'язаними і взаємозалежними. Іншими словами, законні інтереси відображають легітимні намагання особи досягти позитивного для неї результату.

З огляду на вищевказане, вважаємо, що адміністративні суди захищають законні інтереси громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в межах їхніх суб'єктивних прав, передбачених законодавством. В зв'язку з цим, для приведення у відповідність положень ст. 70 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» пропонуємо викласти її 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 своїх сімей».

Отже, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, гарантоване право на захист своїх прав, свобод і законних інтересів в адміністративному і судовому порядку. Водночас галузеве законодавство не конкретизує – юрисдикція яких саме судів поширюється на вирішення спорів даної категорії. У зв'язку з цим, можна припустити, що останні можуть становити предмет розгляду як в загальних судах так і адміністративних. Загалом, судовий спосіб захисту є, на наш погляд, найбільш дієвим, оскільки

саме в судах досягається юридична рівність особи з органами публічної адміністрації. Характерною ознакою спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян є те, що вони можуть розглядатися як в порядку адміністративного, так і цивільного судочинства.

Такий висновок можна зробити з огляду на положення процесуального законодавства. Зокрема, ст. 15 Цивільно процесуального кодексу України визначає, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо: 1) захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; 2) інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [107]. Тобто положення не встановлює вичерпного переліку спірних правовідносин на які поширюється цивільна юрисдикція. В такому разі, спори, що виникають у зв'язку з реалізацією постраждалою особою соціальних прав, в певних випадках можуть становити предмет цивільної юрисдикції. Така точка зору підтверджується й судовою практикою.

Наприклад, у справі № 750/12743/13-ц [108], особа 1 просила скасувати рішення Чернігівської обласної спеціалізованої лікарсько-консультаційної комісії для дорослих по встановленню причинного зв'язку хвороб, інвалідності і смерті з дією іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників внаслідок аварії на ЧАЕС. Свої вимоги мотивувала тим, що таке рішення не ґрунтується на законі. Суд розглянув дану справу в порядку цивільного судочинства і скасував відповідне рішення лікарської комісії. Іншим прикладом є Рішення Глухівського міськрайонного суду Сумської області у справі № 21575104 [109], в якій суд відмовив у задоволенні позову особи до державного підприємства «Глухівське лісове господарство». Позов стосувався стягнення одноразової компенсації за шкоду, заподіяну здоров'ю особі, яка стала інвалідом внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Як бачимо, справи щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, можуть розглядатися у порядку

цивільного судочинства. Крім того, ст. 16 Цивільного кодексу України передбачає можливість кожної особи звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу [105].

Така судова практика, на наш погляд, повністю відповідає вимогам чинного законодавства, оскільки відповідачами по справах не виступали суб'єкти владних повноважень. Крім того, в другому випадку, позивач просив суд компенсувати йому шкоду, завдану здоров'ю, а це питання віднесено до компетенції загальних судів. Однак, інколи позиція судових органів викликає подив, наприклад, судова палата у цивільних справах ВС України в Ухвалі № 6-25498св10 [110] від 15.06.2011 вирішила, що справа пов'язана з відмовою органів місцевого самоврядування надати постраждалій особі земельну ділянку для будівництва житла, повинна розглядатися і вирішуватися в порядку цивільного судочинства. Судді зазначили, що в процесі розпорядження землями державної і комунальної власності суб'єкти владних повноважень діють як органи, через які держава реалізує повноваження власника земельної ділянки. У зв'язку з цим органи публічної адміністрації можуть вступати у правовідносини з фізичними або юридичними особами. Тобто справи у спорах за участю органів публічної адміністрації, що виникають у зв'язку з реалізацією повноважень власника землі, підвідомчі судам цивільної юрисдикції.

Ми не можемо однозначно погодитися з такою позицією суду, оскільки критерій розмежування підсудності таких категорій справ є, на наш погляд, помилковим. Дійсно, держава через органи влади може вступати в правовідносини з фізичними або юридичними особами, однак характер таких відносин має бути приватноправовим. Наприклад, орган публічної адміністрації може виступати стороною в цивільному процесі в випадках укладення, зміни, або розірвання договорів купівлі-продажу або оренди земельних ділянок, встановленні сервітуту, суперфіцію, емфітевзису тощо.

Однак у вищевказаній справі, особа оскаржувала бездіяльність сільської ради, тобто спірні правовідносини є публічно-правовими. Загалом питання видачі актів на право власності або право користування земельною ділянкою

відноситься до предмета регулювання адміністративного права, а тому й розглядатися повинне адміністративними судами. Разом з тим, КАС України, як і Цивільно процесуальний кодекс України, не закріплює вичерпного переліку справ, що відносяться до підсудності адміністративних судів. Зокрема п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України встановлюється, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [23]. Така невизначеність, як зазначає В.А. Рудик, з однієї сторони, створює проблеми практичної діяльності судів при вирішенні питання про підсудність справ, а з іншої – залишає можливість для громадян розгляду спорів щодо соціального захисту як у порядку цивільного судочинства, так і у порядку адміністративного судочинства [81, с. 141].

Підводячи певний підсумок вищесказаного, зазначимо, що постраждали громадяни можуть звернутися з цивільним позовом до суду про відшкодування завданих збитків, моральної компенсації, отримання виплат, встановлення факту події. Наприклад, Рішенням № 35433473 [111] Тетіївський районний суд Київської області встановив факт перебування особи у зоні відчуження при ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Встановлення судом даного факту зумовило виникнення в особи права на пільгову пенсію зі зниженням пенсійного віку. В цілому, до 2005 року спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень розглядалися в порядку цивільного судочинства. Однак, з прийняттям КАС України ситуація змінилась і дана категорія справ почала розглядатися у порядку адміністративного судочинства. Не дивлячись на це, судова практика сповнена труднощів, пов'язаних з визначенням підсудності тих або інших категорій спорів. Наприклад, спори щодо відшкодування збитків або ж виплати компенсацій традиційно розглядаються судами цивільної юрисдикції, але ж така шкода може бути завдана особі в зв'язку з рішенням, дією, або бездіяльністю органу публічної адміністрації.

В такому випадку, зацікавлена особа може на власний розсуд обрати суд до якого звернутися з позовом про відшкодування завданих збитків. Однак адміністративному судочинству притаманні певні особливості, а саме те, що вимоги про відшкодування шкоди повинні бути заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити спір. Тобто особа не може звернутися до адміністративного суду лише з вимогою відшкодувати завдані збитки, але може оскаржувати рішення органу публічної адміністрації і при цьому не заявити вимог щодо компенсації завданої шкоди. Таким чином особа самостійно визначає пріоритети для своїх позовних вимог та має законодавчу можливість передати спір щодо відшкодування збитків, завданих рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, на вирішення судів цивільної або адміністративної юрисдикції. Проте, заявляючи такі вимоги у порядку цивільного судочинства, справа буде вирішуватися за наявності преюдиційного рішення адміністративного суду про протиправність акта, дії чи бездіяльності в частині правової оцінки поведінки суб'єкта владних повноважень [112, с. 49].

Тому, ми вважаємо, доцільніше звертатися за захистом соціальних прав до адміністративних судів. По-перше, це сприятиме економії часу, по-друге, КАС України містить додаткові гарантії захисту прав громадян у сфері публічно-управлінських відносин, чого не скажеш про цивільний процес. В даному ракурсі, науковець І.І Сіліч, виділяє такі гарантії забезпечення прав і свобод громадянина: а) гарантії, що забезпечують можливість ініціації провадження з конкретної адміністративної справи; б) гарантії, що забезпечують права і свободи громадянина на стадії розгляду справи і прийняття щодо неї рішення; в) гарантії, пов'язані з можливістю оскарження чи опротестування прийнятого у справі рішення; г) гарантії, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадянина у ході виконання рішення у справі [113, с. 43 – 44].

Така класифікація проведена з огляду на стадійність адміністративного процесу. Однак, проаналізувавши положення КАС України, приходимо висновку, що здійснення і відправлення адміністративного судочинства

базується на правових принципах, здійснюється у чітко визначених законом формах та з урахуванням процесуальних прав учасників адміністративного процесу. Саме ці елементи В.А. Рудик розглядає, як процесуальні гарантії відновлення порушених прав і свобод особи [81, с. 141]. Тобто до гарантій захисту адміністративними судами соціальних прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, слід віднести положення, що гарантують відправлення адміністративного судочинства; принципи адміністративного судочинства; гарантування адміністративно-процесуального статусу учасників спорів.

Очевидно, що змістом адміністративного судочинства є відправлення правосуддя шляхом розгляду і вирішення адміністративних спорів публічно-правового характеру. Про це свідчить і основне завдання адміністративного судочинства, що закріплене в ч. 1 ст. 2 КАС України. Таким чином держава конкретизувала конституційну гарантію особи на судовий захист. На наш погляд, правосуддя полягає в правозастосовній діяльності судів, пов'язаної з розглядом і вирішенням спорів, віднесених до їх компетенції. Компетенція адміністративних судів, процесуальні права та обов'язки сторін спорів визначаються положеннями КАС України. Зокрема, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 18 цього Кодексу, найбільш поширена категорія спорів – з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання соціальних виплат – розглядається місцевими загальними судами як адміністративними судами [23]. Закріпивши предметну підсудність справ, держава гарантувала кожній особі доступ до адміністративного судочинства, оскільки саме місцеві загальні суди є найбільш доступними.

Положення ч. 3 ст. 18 КАС України додатково передбачають право позивача звернутися до місцевого загального суду як адміністративного суду або до окружного адміністративного суду, зі справою щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади, за власним вибором [23]. Однак, така практика має як свої плюси, так і мінуси. З однієї сторони, місцеві суди є найбільш доступними і можуть забезпечити

своєчасний захист прав та свобод постраждалих осіб, а з іншої, розгляд справ щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування потребує спеціальних знань та підготовки, що не завжди властива спеціалістам місцевих судів. Саме тому, Кодекс передбачає можливість особи обрати між швидким, проте не завжди якісним, розглядом справи та більш часозатратним процесом, але при цьому гарантується розгляд і вирішення справи спеціально підготовленими суддями.

Додатковою і, напевно, основною перевагою місцевих загальних судів є можливість розгляду справи в порядку скороченого провадження в справах щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання соціальних виплат. Наявність інституту скороченого провадження, на наш погляд, гарантує розгляд і вирішення спорів в найкоротші терміни, як результат, особа отримує своєчасний та ефективний захист своїх прав і свобод. Разом з тим, інститут скороченого провадження має і свої значні недоліки, пов'язані з недостатнім врегулюванням механізму його застосування. Дослідженню цього питання присвячені наступні розділи дисертації. Відправлення адміністративного судочинства ґрунтується на законодавчо закріплених принципах, що, на наш погляд, і відіграють ключову роль в системі гарантій захисту інтересів особи. Ми зосередимо увагу лише на тих, що гарантують рівність учасників адміністративного процесу.

Принцип верховенства права є основоположним, закріплюється в практично кожному нормативно-правовому акті, хоча й не має єдиного підходу до його розуміння як на законодавчому, так і на теоретичному рівнях. В Конституції України зазначається, що в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. Для цілей адміністративного судочинства, принцип верховенства права означає визнання людини, її прав і свобод найвищими цінностями, що визначають спрямованість діяльності держави [23]. Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві гарантує особі розгляд і вирішення її справи судом навіть у випадках, коли спірні відносини взагалі не врегульовані законодавством, або врегульовані частково. В такому випадку,

суд, вирішуючи спір, повинен виходити з того, що людина є найвищою соціальною цінністю.

Тобто, принцип верховенства права в адміністративному процесі слід розглядати як базову категорію для відправлення судочинства, яка, в свою чергу, гарантує громадянам право на захист їх прав, свобод та інтересів в адміністративних судах; захист від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; розгляд і вирішення адміністративної справи незалежним, неупередженим і справедливим судом; виконання судових рішень.

Принцип законності впливає з принципу верховенства права і не повинен йому суперечити. Нормативне визначення принципу законності в адміністративному судочинстві міститься в ст. 9 КАС України. Зокрема зазначається, що суд вирішує справи відповідно до Конституції і законів України, міжнародних договорів, а також застосовує інші нормативно-правові акти. Принцип законності гарантує особі непорушність її конституційних прав у тому числі права на соціальний захист. Саме тому правники стверджують, що законністю слід вважати вимогу до суду здійснювати всі процесуальні дії, а також ухвалювати рішення у справі відповідно до закону [112, с. 31].

Отже, в своїй діяльності адміністративні суди повинні використовувати законодавство України та, в першу чергу, керуватися положеннями Конституції України, як закону, що має найвищу юридичну силу. У випадках, коли інші нормативно-правові акти звужують права особи, застосуванню підлягає Конституція, так як її норми є нормами прямої дії. Як бачимо, принцип законності гарантує особі дотримання судовими органами вимог чинного законодавства. Проте, законність, на наш погляд, може суперечити принципу верховенства права, оскільки не завжди закони, що приймаються згідно з вимогами чинної процедури, спрямовані на захист людини, як найвищої соціальної цінності. Наприклад, законодавець з легкістю може прийняти нормативно-правовий акт, що скасовує соціальні пільги постраждалих осіб. Формально принцип законності дотриманий, але при цьому порушується

принцип верховенства права, відповідно до якого при прийнятті нових законів не допускається звуження прав та свобод людини.

Не менш важливою гарантією дотримання прав і свобод людини є принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, який закріплюється в п. 3 ч. 1 ст. 7 КАС України. На наш погляд, потреба в цьому принципі зумовлена завданням адміністративного судочинства і складністю захисту прав, свобод та законних інтересів людини у відносинах з органами публічної адміністрації. Так, відносини, що виникають між постраждалою особою з однієї сторони та суб'єктом владних повноважень, з іншої, характеризуються юридичною нерівністю сторін. Рішення органу адміністрації є обов'язковими для громадян. У випадку звернення особи до адміністративних судів з позовом проти органу публічної адміністрації, їй протистоїть надзвичайно потужний адміністративний апарат. Для збалансування процесуальних можливостей сторін адміністративних спорів, КАС України закріпив принцип рівності перед законом і судом. Завдяки цьому в адміністративному процесі вихідна нерівність сторін нівелюється, оскільки вони набувають однакових процесуальних прав та обов'язків, що дозволяє суду здійснити всебічний розгляд справи.

З рівності сторін спорів впливає принцип диспозитивності, відповідно до якого суд відправляє правосуддя на засадах змагальності сторін. Учасники вільні в наданні доказів та доведенні перед судом їх переконливості. Історично так склалося, що принцип диспозитивності пов'язують з цивільним судочинством та з прийняттям КАС України, науковці почали розробляти цей принцип в адміністративному судочинстві. Звісно, що диспозитивність в адміністративному та цивільному судочинстві дещо відрізняється, наприклад, цивільні справи розглядаються судом виключно в межах заявлених вимог та на підставі наданих доказів. Натомість адміністративні суди можуть вийти за межі заявлених вимог, якщо така необхідність пов'язана з всебічним захистом прав і свобод особи. Наприклад, при розгляді справи щодо оскарження нормативно-правового акта, суд може виявити, що права позивача обмежуються не тільки

оскаржуваними нормами, але й іншими положеннями нормативного акта. В такому разі суд з власної ініціативи може прийняти рішення щодо витребування інших доказів, необхідних для встановлення усіх обставин справи. В Цьому ракурсі варто зазначити, що положення КАС України містять й інші прогресивні норми, що позитивно впливають на правовий захист інтересів особи.

Зокрема, принцип презумпції винуватості, який покладає обов'язок доказування на відповідача. Наприклад, у випадку оскарження постраждалою особою дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації, обов'язок щодо доведення правомірності таких дій покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо останній заперечує проти адміністративного позову. Тим самим громадяни звільняються від обов'язку доказування протиправності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Проте позивач не перетворюється на пасивного учасника адміністративного судочинства, оскільки особа повинна довести ті обставини справи, на яких ґрунтуються її вимоги, або ж заперечення. До гарантій судового захисту інтересів особи варто також віднести і положення ч. 2 ст. 171 КАС України, яка встановлює можливість оскарження нормативно-правового акта як особами, щодо яких його вже застосовано, так і особами, до яких теоретично може застосовуватися такий акт в майбутньому [23]. Таким чином, один й той самий нормативно-правовий акт може бути оскаржений до адміністративного суду відразу кількома позивачами одночасно.

Варто зазначити, що всі проаналізовані вище можливості правового захисту можуть реалізовуватися особою самостійно, або через її представників. У зв'язку з цим, професор М.М. Тищенко в роботах, присвячених дослідженню юридичних гарантій в адміністративному процесі, стверджує, що їх існує два види: 1) гарантії, що реалізуються безпосередньо громадянами для захисту своїх прав, свобод і законних інтересів; 2) гарантії, що реалізуються іншими суб'єктами адміністративного процесу в інтересах громадян [84, с. 139]. На наш погляд, процесуальні гарантії є законодавчо визначеними умовами

відправлення адміністративного судочинства, а також становлять собою систему процесуальних прав, свобод та обов'язків, що в комплексі дозволяють громадянам відновити порушені права та отримати відшкодування завданих збитків.

Разом з тим, сучасний стан дотримання прав і свобод людини свідчить про наявність достатньо великої кількості проблем, що перешкоджають встановленню дієвого механізму гарантування захисту інтересів особи. Для того аби реалізувати матеріальні гарантії соціального захисту постраждалих осіб, варто забезпечити безумовне виконання прав, передбачених Конституцією України. Окрім цього, варто провести аналіз вже діючої нормативно-правової основи на її відповідність вимогам міжнародних договорів, обов'язковість яких встановлена Верховною Радою України, а також забезпечити ефективне прийняття нових НПА, спрямованих на розв'язання проблем соціального захисту постраждалих громадян.

2.2. Адміністративно-процесуальний статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Особа та держава перебувають у постійному правовому зв'язку, по суті вони є сторонами певного договору, оформленого за Конституцією. Кожна зі сторін наділена комплексом прав, свобод та обов'язків, які у своїй сукупності становлять правовий статус, питання збалансованості якого має неабияке значення для становлення України як правової і соціальної держави. На сьогоднішній день в Україні проголошено людину, її права і свободи найвищою соціальною цінністю, однак, одного лише нормативного закріплення не достатньо, потрібно виробити дієвий механізм, що дозволив би кожній особі приймати участь у розгляді і вирішенні її справи в судах.

У зв'язку з цим, дослідження категорії адміністративно-процесуального статусу слід розпочати з аналізу теоретико-правових підходів до розуміння

правового статусу загалом. В чинному законодавстві досить часто використовується поняття «статус» про що свідчать назви багатьох законів. Проте, жоден з нормативно-правових актів не містить визначення цього поняття. Натомість, правовий статус розглядається через комплекс прав та обов'язків, що притаманні певній категорії осіб. Наприклад, дія Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» спрямована на захист постраждалих громадян та вирішення пов'язаних з цим проблем медичного і соціального характеру [37]. В Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» закріплюються права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства [114]. Таким чином можна стверджувати, що законодавець до змісту поняття «правовий статус» відносить права, свободи та обов'язки певної категорії осіб, а для того аби набути того чи іншого статусу, особа повинна підпадати під сферу дії законодавчого акта. Наприклад, аби скористатися пільгами, що передбачені Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», особа має бути у встановленому законом порядку визнана постраждалою.

Разом з тим, до структури правового статусу законодавець відносить також правосуб'єктність, як це передбачено нормами Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Тобто на законодавчому рівні відсутній єдиний підхід до наповнення змісту правового статусу. Така ж тенденція прослідковується й серед науковців. Вчені розглядають його як сукупність прав та обов'язків [115, с. 505]; набір звичок, цінностей, вірувань, уявлень [116, с. 626]; набір очікувань прав та обов'язків [117, с. 271]; положення особи в суспільстві [118, с. 284]; зайняття певної посади [119, с. 121]. Цікавою є позиція І.С. Окунева, який розглядає правовий статус, як форму соціального статусу особи і вважає, що в його основі лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне положення особи в даній системі суспільних відносин, у той час як право лише закріплює правовий статус, вводить його в законодавчі рамки [106, с. 43].

Відповідно до такої позиції науковця, можна стверджувати, що на формування соціального статусу людини мають вплив багато факторів та чинників таких як спосіб життя, рівень культурного і духовного розвитку, правова культура, займана посада тощо. Наприклад, втративши місце проживання, особа визнається бездомною, її соціальний статус змінюється, а отже змінюється і правовий статус. Іншим прикладом є вчинення особою злочину і подальше відбування покарання. В такому випадку, правовий статус особи визначатиметься згідно з кримінально-виконавчим кодексом України [120]. З цього випливає, що правовий статус не завжди є сталим, оскільки відображає фактичне положення особи у суспільстві. Тому, на наш погляд, це поняття можна розглядати як у вузькому, так і у широкому розуміннях.

Професор А.М. Колодій стверджує, що правовий статус формують норми матеріального права, де встановлюються права та обов'язки учасників правовідносин, а процесуальне право регулює їхню реалізацію [80, с. 169]. На думку П.М. Рабіновича, основними елементами правового статусу є суб'єктивні юридичні права та юридичні обов'язки осіб [83, с. 84]. Схожу позицію займає О.І. Харитонова, на думку якої, правовий статус особи слід характеризувати як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, які належать суб'єкту об'єктивного права і визначають у найбільш загальному вигляді його взаємини з державою, що ґрунтуються на положеннях відповідних правових норм [121, с. 98].

Проте, такий підхід до трактування правового статусу є дещо звуженим, оскільки автори до його змісту відносять лише права та обов'язки учасників правовідносин. Разом з тим, до його структури можна віднести й свободи людини, що передбачені Розділом II Конституції України, а також виокремити такий елемент правового статусу, як законні інтереси. Про обґрунтованість такої позиції свідчать положення КАС України, до завдань якого відноситься захист інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

Схожу позицію займає й чимало науковців, які відносять до змісту правового статусу систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків [122, с. 241], законних інтересів [123, с. 32], гарантії їх реалізації [124, с. 25], відповідальність за порушення норм права [125, с. 409]. Деякі вчені поєднують набуття правового статусу з отриманням громадянства [126, с. 92]. У зв'язку з цим, зазначимо, що отримання громадянства є необхідним для набуття конституційно-правового статусу, після чого особа може користуватися комплексом політичних прав та свобод, що недоступні для іноземців або осіб без громадянства. Отримані результати ще раз підтверджують тезу про відсутність сталого змісту правового статусу. Обсяг прав, свобод, обов'язків та інтересів може змінюватися в залежності від правового статусу, що набула особа. Разом з тим, розгляд правового статусу у широкому розумінні дає змогу дослідити його природу та виокремити його різновиди. Тому, ми визначаємо правовий статус, як законодавчо визначену систему прав, свобод, обов'язків та законних інтересів, набуття і зміна якого (правового статусу) зумовлюється настанням певних обставин, або вчиненням юридично значимих дій.

Загальновідомим є той факт, що правові норми, направлені на регулювання однорідного кола суспільних відносин, об'єднуються у галузі права та являються складовими елементами системи права. Норми адміністративного права спрямовані на регулювання суспільних відносин, що виникають при здійсненні державно-управлінської діяльності [26, с. 472]. Тому, зважаючи на галузевий поділ норм права, доцільно класифікувати і правові статуси, зокрема, на матеріальні (конституційно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові, господарсько-правові тощо) та процесуальні (адміністративно-процесуальні, кримінально-процесуальні, господарсько-процесуальні, цивільно-процесуальні) правові статуси. В юридичній літературі розповсюдженим є поділ на загальний, спеціальний та індивідуальний правовий статус [83, с. 84]. Професор О.Ф. Скакун під загальним правовим статусом розглядає статус особи, як громадянина, що закріплений у нормах Конституції;

спеціальний правовий статус – статус особи, як представника тієї або іншої соціальної групи, що наділяється у відповідності до законів та інших нормативно-правових актів; індивідуальний правовий статус – статус особи, що являє собою персоніфіковані права та обов'язки [125, с. 413]. Натомість, А.В. Нікітін переконаний, що загальний правовий статус є однаковим для всіх незалежно від національності, релігійних переконань, соціального становища, у той час як спеціальний статус може наділяти додатковими правами й обов'язками, або ж зменшувати їх обсяг, а індивідуальний статус відрізняється мінливістю [122, с. 243].

Зважаючи на вищевикладене, можна зробити висновок, що адміністративно-процесуальний правовий статус відноситься до групи спеціальних статусів та реалізується відповідно до норм процесуального законодавства. Реалізація прав, як це вже було доведено в попередніх розділах роботи, повинна забезпечуватися правовими гарантіями з боку держави. Основною метою яких є здійснення, охорона та захист конституційних прав і свобод громадян [127, с. 208]. Право особи на судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, гарантується Конституцією [30]. Звертаючись за захистом матеріальних прав до адміністративного суду, особа набуває адміністративно-процесуального статусу позивача, тобто вступає у процесуальні правовідносини та може реалізувати свої процесуальні права, свободи та обов'язки.

Як вказує О.В. Бачун, субординація галузей права – матеріального і процесуального – у правовому регулюванні різна, процесуальний статус за змістом завжди буде відрізнятися від матеріального статусу. Правовий статус учасника матеріальних правовідносин являє собою сукупність правових можливостей, які має така особа і які гарантовані державою. Правовий статус учасника процесуальних правовідносин являє собою здійснення цих правових можливостей [128, с. 74]. Не дивлячись на це, процесуальні і матеріальні адміністративні правовідносини перебувають у прямому взаємозв'язку. Тому ми визначаємо адміністративно-процесуальний статус, як комплекс прав,

свобод, законних інтересів та обов'язків, реалізація яких спрямована на захист матеріальних прав та свобод особи в сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної адміністрації. Разом з тим, для того аби набути адміністративно-процесуального статусу, особа повинна володіти достатнім рівнем адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, а в окремих випадках – підпадати під сферу дії того або іншого нормативного акта.

Зважаючи на вищевикладене, до структури адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відносимо:

- адміністративно-процесуальна правосуб'єктність (адміністративно-процесуальна - право та дієздатність);
- адміністративно-процесуальні права, свободи і законні інтереси;
- адміністративно-процесуальні обов'язки.

Проаналізувавши положення Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», можна зробити висновок, що до постраждалих осіб віднесено дві категорії громадян, а саме ліквідатори наслідків аварії та потерпілі від Чорнобильської катастрофи. Крім вищевказаних категорій громадян, під сферу дії Закону підпадають також і військовослужбовці, військовозобов'язані, вільнонаймані, які несуть службу на територіях радіоактивного забруднення; працівники, які перебувають у відрядженні на територіях радіоактивного забруднення; працівники, зайняті спеціальною переробкою, утилізацією, дослідженням сировини і матеріалів з підвищеною внаслідок Чорнобильської катастрофи радіоактивністю, а також контролем, ремонтом і спеціальною обробкою радіоактивно забруднених технічних засобів [37].

Отже, учасниками адміністративно-процесуальних відносин щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, можуть бути громадяни України, які у законний спосіб визнані постраждалими і мають підтверджуючий документ – посвідчення, а також їхні представники. Крім того, у разі переїзду іноземців, які постраждали внаслідок

Чорнобильської катастрофи, на постійне місце проживання до України, вони мають право на усі передбачені Законом соціальні пільги. Однак, для того аби виступати повноцінним учасником правовідносин, постраждала особа повинна володіти відповідним обсягом правосуб'єктності. Її дослідженню чи не найбільшу увагу приділяють представники цивілістичних наук. Однак, не дивлячись на це, правосуб'єктність має універсальний характер, адже відіграє важливу роль у реалізації будь-яких правовідносин. Науковці не дійшли згоди щодо однозначного визначення категорії «правосуб'єктність», як результат існує чимало підходів до її розуміння.

В загальному під правосуб'єктністю розуміють здатність фізичних та/або юридичних осіб бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. При цьому, її основними елементами є право і дієздатність [31, с. 697]. Правосуб'єктність є сукупністю правоздатності і дієздатності. Вона відображає органічну взаємодію правоздатності і дієздатності [129, с. 444]. Деякі науковці до змісту правосуб'єктності також відносять і деліктоздатність, тобто можливість особи нести юридичну відповідальність за вчинення правопорушень [124, с. 194].

Як бачимо, термін «правосуб'єктність» розглядається науковцями по-різному. Вона не визначається як стала категорія, а розглядається через сукупність елементів, таких як правоздатність, дієздатність і деліктоздатність. Така тенденція не викликає сумнівів адже, як справедливо відмітила І.І. Діткевич, правосуб'єктність – це узагальнюючий термін, який використовується для найменування сукупності чітко визначених елементів, що характеризують суб'єкта права і можуть вивчатися окремо від правосуб'єктності [130, с. 12].

Цікавою є позиція С.Н Братуся, який розглядав правосуб'єктність як своєрідне «право на право», тобто можливість особи бути безпосереднім учасником правовідносин, набувати прав та обов'язків [131, с. 84]. Як бачимо, вчений фактично ототожнив поняття правосуб'єктності і правоздатності, що, на наш погляд, є недоцільним. Відносно деліктоздатності, як складового елементу

правосуб'єктності, зазначимо, що у перекладі з латинської «delictum» означає правопорушення, а тому деліктоздатність можна трактувати, як здатність вчиняти правопорушення. На наш погляд, використання терміна «деліктоздатність» є недостатньо обґрунтованим. Серед науковців панує думка, що доцільніше використовувати поняття «респондоздатність», тобто здатність відповідати за вчинені дії. На думку І.І. Діткевич, це дозволить охарактеризувати юридичні можливості особи: від можливості вчиняти правопорушення до можливості нести юридичну відповідальність [130, с. 23].

На наш погляд, особа, яка є повністю дієздатною, може своїми діями створювати для себе обов'язки та набувати права, а також нести відповідальність за їх невиконання або неналежне виконання. В такому випадку респондоздатність особи може досліджуватися в межах її дієздатності. Саме тому, професор В.К. Колпаков фактично розглядає деліктоздатність, як складовий елемент дієздатності [132, с. 97]. У зв'язку з цим, зміст правосуб'єктності слід аналізувати через дослідження її двох структурних елементів – правоздатності і дієздатності.

Не дивлячись на триваючі дискусії з приводу наповнення змісту категорії «правосуб'єктність», усі науковці погоджуються з тим, що вона буває загальною – здатність особи бути учасником правових відносин; галузевою – здатність особи бути учасником відносин, які регулюються нормами тієї чи іншої галузі права; спеціальною – здатність суб'єкта бути учасником певного кола правовідносин у межах даної галузі права [31, с. 697].

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність являється галузевою та означає можливість особи набувати (адміністративно-процесуальна правоздатність) і реалізовувати (адміністративно-процесуальна дієздатність), визначені адміністративно-процесуальним законодавством, права та обов'язки. Наявність адміністративно-процесуальної правосуб'єктності у осіб є необхідною умовою виникнення і подальшого розвитку адміністративного процесу за їх участю, адже неправоздатна чи обмежена у дієздатності особа не

може виступати повноцінним учасником адміністративного процесу [133, с. 136 – 137].

Правоздатністю є потенційна можливість особи бути носієм суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Як зазначає М.В. Вітрук, правоздатність – це визнана законом можливість особи мати юридичні права, свободи, законні інтереси та обов'язки [124, с. 201]. Правоздатність, як і правосуб'єктність, може бути загальною, галузевою і спеціальною. Так, В.К. Колпаков під адміністративною правоздатністю розглядає здатність суб'єкта мати права та обов'язки у сфері державного управління [132, с. 97]. Однак, на наш погляд, адміністративну правоздатність слід характеризувати, як потенційну можливість набувати адміністративних прав та обов'язків. Управління, по своїй суті, є формою реалізації адміністративних правовідносин і тому, як справедливо відмічає І.І. Діткевич, наявність лише управлінської правосуб'єктності (правоздатність є її елементом) теоретично унеможлиблює вступ суб'єкта права у відносини з приводу отримання адміністративних послуг [130, с. 17].

Особливістю адміністративно-процесуальної правоздатності можна вважати те, що вона нерозривно пов'язана з безпосередньою участю осіб у певних правовідносинах, а тому, у зв'язку з правовідносинами, що виникли у осіб, виникають процесуальні права, обумовлені такими правовідносинами [134, с. 68]. Наприклад, звернувшись до Пенсійного Фонду України з вимогою провести перерахунок пенсії, у громадянина виникає право оскаржити прийняте рішення до вищестоящого органу, або безпосередньо до адміністративного суду. Подавши адміністративний позов, громадянин має право на апеляційне і касаційне оскарження судового рішення, у нього виникає право заявляти клопотання і так далі.

Тому, адміністративно-процесуальна правоздатність – це визнана законом можливість особи мати адміністративно-процесуальні права, свободи і законні інтереси, а також нести адміністративно-процесуальні обов'язки. Згідно з чинним процесуальним законодавством, адміністративна процесуальна

правоздатність, під якою розуміється здатність особи мати процесуальні права та обов'язки, належить громадянам України, іноземцям, особам без громадянства, а також органам публічної адміністрації [23]. Зазначимо, що ніхто не може позбавити особу адміністративно-процесуальної правоздатності, яка їй належить від народження та припиняється зі смертю особи. Проте, для того аби бути повноцінним учасником процесуальних правовідносин, здатності мати права недостатньо, особа повинна володіти відповідним обсягом процесуальної дієздатності. Тобто мати можливість своїми діями набувати прав та обов'язків, а також відповідати за порушення відповідних законодавчих приписів.

Дієздатність може мати галузеву приналежність, однак, як зазначає О.І. Харитонова, вона (дієздатність) не може бути загальною, оскільки обсяг її залежить від того, про суб'єкта якої галузі права йдеться, а також від віку та психічного стану особи [121, с. 96]. Немає підстав не погодитися з такою позицією, адже на законодавчому рівні встановлюється віковий ценз з досягненням якого особа набуває повної дієздатності. Зокрема, здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь [23].

На теоретичному рівні адміністративна дієздатність розглядається, як здатність суб'єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління [132, с. 97]. Однак, характеризуючи адміністративно-процесуальну дієздатність не слід застосовувати інститути матеріального адміністративного права. Ми погоджуємося з тим, що адміністративно-процесуальна дієздатність – це опосередкована нормами адміністративно-процесуального права здатність громадян реалізовувати, виконувати та набувати своїми діями права та

обов'язки адміністративно-процесуального характеру при здійсненні адміністративно-процесуальної діяльності у конкретних адміністративних справах [134, с. 71].

На адміністративно-процесуальну дієздатність можуть впливати такі фактори як вік і стан здоров'я особи. За загальним правилом, повна адміністративно-процесуальна дієздатність настає з досягненням повноліття. Поряд з нею існує і часткова адміністративно-процесуальна дієздатність. Наприклад, з досягненням 16-річного віку, особа повинна отримати паспорт громадянина України, а отже вступити у процесуальні правовідносини.

Стан здоров'я особи також має неабиякий вплив на обсяг дієздатності. Фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними [105]. Тому, адміністративний процес порушений за ініціативою неправоздатного чи недієздатного позивача не розвивається [133, с. 137]. Крім того, п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України встановлено, що позовна заява, подана особою, яка немає адміністративної процесуальної дієздатності – повертається позивачеві [23].

На відміну від судів, органи соціального захисту населення не можуть відмовити у розгляді справи на підставі її подання недієздатною особою. Як зазначає Л.Ю. Малюга, в деяких випадках правовідносини в сфері соціального захисту постраждалих громадян можуть виникати навіть тоді, коли особа є повністю недієздатною [35, с. 97]. Зазначимо, що втрата особою дієздатності не спричиняє втрати правоздатності. Тому, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і визнані судом недієздатними, усе ж таки мають «право на права», в тому числі право на соціальний захист. Саме тому, держава зобов'язана забезпечувати соціальний захист населення не дивлячись на наявність дієздатності.

Однак, недієздатна особа не може вступати в процесуальні правовідносини, а тому її права в адміністративному процесу повинні захищатися представником, який має повну дієздатність. Отже,

адміністративно-процесуальна право- і дієздатність є складовими частинами адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, яка в свою чергу характеризує особу як потенційного учасника адміністративно-процесуальних правовідносин.

Адміністративно-процесуальні права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є їхніми суб'єктивними правами, що надані і гарантовані державою шляхом закріплення в правових нормах міри можливої поведінки [135, с. 191]. Основним джерелом процесуальних прав учасників адміністративного судочинства є КАС України. У ньому закріплені процесуальні права, що гарантують можливість громадянам приймати активну участь у ході розгляду і вирішення судом адміністративної справи. На наш погляд, ефективна реалізація процесуальних прав впливає на хід судового процесу, а отже, і на прийняття судом остаточного рішення по справі.

Проаналізувавши положення чинного законодавства України, ми об'єднали процесуальні права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у групи і пропонуємо розрізняти: загальні процесуальні права; права щодо адміністративного позову; права пов'язані з судовим розглядом справи; права щодо оскарження судових рішень; права щодо виконання судових рішень та спеціальні (притаманні громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи) процесуальні права.

Загальними вважаємо процесуальні права, що притаманні для усіх учасників адміністративного процесу, а саме:

- право звернутися до адміністративного суду. Право звернення до суду за захистом порушених прав, свобод і законних інтересів належить кожній особі, як це закріплено в Конституції України. Положення КАС України є своєрідним продовженням та деталізацією конституційної норми. Слід зазначити, що право на звернення до адміністративних судів можна розглядати з матеріальної і процесуальної точок зору. З матеріальної точки зору, право на звернення до суду належить будь-якій особі (матеріальна правоздатність), з процесуальної – для реалізації даного права особа має володіти достатнім

рівнем процесуальної дієздатності, наприклад, досягти відповідного віку. Крім того, з процесуальної точки зору, право на звернення до адміністративного суду може означати право особи на адміністративне судочинство;

- право розпоряджатися своїми вимогами на власний розсуд. Реалізація цього права нерозривно пов'язана з адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю сторін. Зокрема, фізичні особи, які визнані судом недієздатними або обмежено дієздатними не можуть самотійно розпоряджатися своїми вимогами. У таких випадках, від їхнього імені діятимуть представники. Повна адміністративно-процесуальна дієздатність настає з досягненням повноліття, тому особи, яким не виповнилось вісімнадцяти років, не можуть реалізувати дане право у повному обсязі. Вони виступатимуть сторонами у процесі лише у чітко передбачених законом випадках;

- право на поінформованість. У нормах КАС України закріплено права, спрямовані на забезпечення поінформованості сторін, зокрема:

- ✓ право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів;

- ✓ право на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду її справи;

- ✓ право знайомитися із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право не є абсолютним і може бути обмеженим у випадках визначених законом, наприклад, особи не мають права знайомитися із судовими рішеннями, якщо це призведе до розголошення державної таємниці, або конфіденційної інформації про фізичну особу.

Вважаємо, що поінформованість сторін гарантує дотримання принципів прозорості, гласності і відкритості діяльності адміністративних судів України. Крім того, поінформованість забезпечує доступність і зрозумілість інформації як для безпосередніх учасників адміністративного процесу так і для громадськості;

- право користуватися тією мовою, якою володіє;

1. Права щодо адміністративного позову:

- право заявляти кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою;

- право в будь-який час до закінчення судового розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову. При відмові позивача від адміністративного позову, суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі. Приймаючи рішення про відмову від адміністративного позову, позивачу слід враховувати, що у майбутньому він втратить можливість повторного звернення з тією ж позовною заявою до адміністративного суду;

- право до початку судового розгляду справи по суті змінити предмет або підставу позову шляхом подання письмової заяви;

- право відкликати адміністративний позов до відкриття провадження в адміністративній справі. При надходженні клопотання позивача про відкликання адміністративного позову, суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду і повертає позовну заяву. Однак, особа не втрачає можливості повторно звернутися до адміністративного суду;

- право відмовитися від адміністративного позову повністю або частково. Як вже було зазначено вище, відмовившись від адміністративного позову, позивач втрачає можливість повторного звернення з тих самих підстав до адміністративного суду. Ми вважаємо, що право на відкликання адміністративного позову є більш вигідним, оскільки у разі необхідності позивач зможе звернутися з тих самих підстав до адміністративного суду.

Проаналізувавши усі вищевказані права осіб, які беруть участь у справі, ми приходимо до висновку, що їхня реалізація безпосередньо пов'язана з правом розпоряджатися своїм вимогами на власний розсуд, що передбачене ч.3 ст.11 КАС України. Однак, розпоряджатися такими вимогами стосовно

адміністративного позову, особа може лише на певних стадіях адміністративного процесу, що передбачені нормами КАС України.

1. Права, пов'язані з судовим розглядом справи:

- право на примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу.

Примирення сторін є підставою для закриття провадження у справі;

- право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді; ст.59 Конституції України – особа є вільною у виборі захисника;

• право брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника. Особисто брати участь в адміністративному процесі може особа з повною адміністративно-процесуальною дієздатністю (вона настає з повноліттям). Можливі випадки, чітко визначені законом, коли неповнолітні особи також можуть вступати в адміністративний процес. Наприклад, спори пов'язані з отриманням громадянства.

Даною статтею запроваджується інститут представництва в адміністративному судочинстві. Представництво може здійснюватися за законом (наприклад, опікунство) або на договірній основі. Вважаємо, що метою представництва є забезпечення ефективної реалізації процесуальних прав особи, яка не може, або не хоче бути безпосереднім учасником адміністративного судочинства;

• можливість отримання допомоги в оформленні позовної заяви від службовця апарату адміністративного суду. Слід зважати на те, що службовець апарату суду надає особам допомогу лише з приводу технічних питань. Наприклад, можуть надаватися зразки позовних заяв, перевірятися правильність визначення підсудності і так далі. Однак, службовець не надає консультацій сторонам, він не повинен безпосередньо складати позовну заяву. Відповідно до Пленуму ВАС України, особі можуть надаватися послуги виключно роз'яснювального характеру;

• право знайомитися з матеріалами справи. До матеріалів справи відносяться усі документи, що передані до суду сторонами. Особа має право

знайомитися і з доказами (письмовими та речовими). Дане право не повинно обмежуватися часовими рамками, більш того особа має право ознайомлюватися з матеріалами справи повторно. Сторони можуть знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них, робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень, а також отримати копію інформації з носія, на який здійснювався технічний запис судового засідання.

- право заявляти клопотання і відводи. Клопотанням є усне або письмове звернення до суду з проханням вчинити певну дію або утриматися від вчинення певної процесуальної дії [136, с. 194]. Учасник адміністративного процесу може заявляти відвід судді, секретарю судового засідання, експерту, спеціалісту, перекладачу. Відвід повинен обґрунтовуватися законними підставами, що передбачені ст.27-29 КАС України [23]. Заявити відвід можливо до початку судового розгляду адміністративної справи по суті у письмовій формі;

- у випадку пропущення процесуальних строків, особа може клопотати про їх поновлення;

- право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів. Вважаємо, що доказування безпосередньо поєднане з реалізацією принципу змагальності сторін. Для обґрунтування своєї позиції учасники адміністративного судочинства мають надати суду докази. Разом з тим, доказування можна розглядати як право і як обов'язок. Наприклад, відповідно до ч.2 ст.71 КАС України, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача [23]. Однак, позивач також повинен довести обставини, на яких ґрунтуються його вимоги. У порівнянні зі сторонами адміністративного процесу, треті особи не мають обов'язку щодо доказування, але мають право надати їх.

Особи мають право просити суд забезпечити докази, якщо є підстави обґрунтовано вважати, що їх надання стане згодом неможливим або

ускладненим. Вони також можуть просити суд призначити експертизу і доручити її проведення відповідній експертній установі або конкретному експерту.

Крім доказування, принципу змагальності сторін сприяють такі права:

✓ право давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення. Пояснення надаються безпосередньо суду, сторони не зобов'язані надавати одна одній копії письмових пояснень;

✓ право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі;

✓ право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

✓ право сторін задавати один одному питання;

✓ право задавати питання свідкам;

✓ задавати питання свідкам, експертам, спеціалістам з приводу письмових доказів.

2. Права щодо оскарження судових рішень:

- право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених КАС України;

- право звернутися до суду з апеляційною і касаційною заявою про поновлення строків;

- право подавати заперечення на апеляційну і касаційну скарги;

- в апеляційному і касаційному провадженні особа має право доповнити, змінити, відкликати скаргу чи відмовитися від неї;

- позивач має право відмовитися від адміністративного позову, а сторони примиритися у будь-який час до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду.

3. Права, пов'язані з виконанням судових рішень:

- право звернутися до суду щодо виправлення допущених в судовому рішенні цього суду опісок, очевидних арифметичних помилок незалежно від того, набрало судове рішення законної сили чи ні;

- якщо судове рішення є незрозумілим, особа має право звернутися з заявою до суду, який прийняв таке рішення, про роз'яснення судового рішення;

- право на отримання виконавчого листа;

- право на отримання дублікату виконавчого листа.

4. Спеціальне процесуальне право – право на скорочене провадження. Відповідно до ч.2 ст.183-2 КАС України, скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку соціальних виплат [23]. Скорочене провадження передбачає такі особливості: спеціальний порядок повідомлення сторін; спеціальні строки та умови розгляду справи; спеціальні умови складення постанови суду; спеціальний порядок оскарження судового рішення.

Справа може розглядатися в порядку скороченого провадження виключно у тих випадках, коли її розгляд не стосується прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб. Можливість розгляду справ в порядку скороченого провадження з'явилась нещодавно в 2010 році. Його основними завданнями є вирішення двох проблем: розвантаження судових органів і забезпечення ефективного захисту позивачів. Разом з тим, ми вважаємо, що редакція ст. 183-2 КАС України є недосконалою, оскільки не передбачає можливості позивача відмовитися від розгляду його справи в порядку скороченого провадження. Таким чином лише суд має право визначати в якому порядку повинен розглядатися адміністративний позов.

Право на звільнення від сплати судового збору. Відповідно до п.10 ч.1 ст.5 Закону України «Про судовий збір» від 07.08.2011 від 08.07.2011 № 3674-VI [137] від сплати судового збору звільняються: позивачі - громадяни, віднесені до 1 та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської

катастрофи. Відповідно до положення ст.14 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» до 1 категорії відносяться інваліди з числа учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС та потерпілих від Чорнобильської катастрофи (статті 10, 11 і частина третя статті 12), щодо яких встановлено причинний зв'язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, хворі внаслідок Чорнобильської катастрофи на променеви хворобу; до 2 категорії відносяться учасники ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, які працювали або постійно проживали у зоні безумовного (обов'язкового) відселення [37]. Як бачимо, перелік осіб, які можуть бути звільнені від сплати судового збору за звернення до адміністративного суду є вичерпним та включає постраждалих громадян 3-ї та 4-ї категорії.

На наш погляд, така позиція законодавця є хибною та потребує доопрацювання, оскільки ми вважаємо, що правом на звільнення від сплати судового збору повинні користуватися громадяни віднесені до 1, 2, 3 та 4 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Однак, таке право повинно забезпечуватися лише у випадку звернення до судів з адміністративним позовом. Натомість, звільнитися від сплати судового збору за звернення до суду з усіх інших вимог, не пов'язаних з захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин, повинні громадяни віднесені до 1 та 2 категорії постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Наступною категорією, яка потребує дослідження є адміністративно-процесуальні свободи, які, на наш погляд, забезпечуються і реалізуються у тісному взаємозв'язку з адміністративно-процесуальними правами учасників адміністративного процесу. Категорія «свобода» може мати дуже багато значень, кожен здатен розуміти її по-своєму. Наприклад, Ш. Монтеск'є зауважив, що свобода полягає не в тому, щоб робити те, чого хочеться, а в тому, щоб мати можливість робити те чого повинно хотіти, і не бути

примушеним робити те, чого не повинно хотіти. Свобода це право робити все, що дозволено законом [138, с. 289].

На наш погляд, категорію «свободи» не слід розглядати як право, оскільки у такому випадку свобода і буде правом. Вважаємо, що свобода це вид чи міра можливої поведінки особи, що закріплена у нормах права. Висновку про те, що свободи і права це різні поняття приходимо після аналізу Конституції України, де у ст. 34 закріплено, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх переконань [30]. Адміністративно-процесуальні свободи полягають у можливості самостійно визначати свою поведінку у межах процесуальних прав, що закріплені законодавством. Вважаємо, що основоположною нормою КАС України, що гарантує адміністративно-процесуальні свободи усім учасникам адміністративного судочинства, є закріплена, у ч. 3 ст. 11, можливість особи розпоряджатися своїми вимогами на власний розсуд [23].

Адміністративно-процесуальні свободи існують у межах будь-якого процесуального права, наведемо декілька прикладів. Кожен має право звернутися до адміністративного суду у межах визначених процесуальних строків, за загальним правилом він складає шість місяців. Адміністративно-процесуальна свобода полягає у тому, що особа самостійно вирішує, коли саме їй звернутися до адміністративного суду, відразу, коли вона дізналася про порушення своїх прав чи на п'ятий місяць.

Згідно п. 3 ч. 3 ст. 49 КАС України, сторони мають право заявляти клопотання і відводи [23]. Вони самі вирішують, які клопотання заявляти, на якій стадії адміністративного процесу і чи заявляти їх взагалі. Те ж саме можна сказати і про право на отримання правової допомоги. КАС України не нав'язує учасникам адміністративного судочинства конкретну юридичну компанію чи адвоката. Нормами КАС України встановлюється процесуальне право на отримання правової допомоги, але хто надаватиме таку допомогу залежить тільки від рішення безпосереднього учасника адміністративного судочинства.

Отже, адміністративно-процесуальні свободи особи полягають у можливості самостійно обирати найбільш вигідну для себе міру поведінки в адміністративному процесі, у межах прав, передбачених законодавством України.

На відміну від прав і свобод, захист законних інтересів людини не передбачається Конституцією України. Натомість, право особи на захист своїх інтересів закріплено в процесуальному законодавстві. Наприклад, ч. 1 ст. 2 КАС України прямо закріплює можливість фізичної особи звернутися до адміністративного суду за захистом своїх інтересів в публічно-правовій сфері [23].

Не дивлячись на це, КАС України, як і інші нормативно-правові акти, не містить чіткого визначення законних інтересів, більше того, дана категорія ще не достатньо розроблена й на теоретичному рівні. Тому, серед науковців не склалося єдиного підходу до розуміння законних інтересів. Вчені розглядають законні інтереси, як відображену в об'єктивному праві або відображену його загальним змістом і у певній мірі гарантовану державою, юридичну дозволеність, що виражається в намаганнях суб'єкта користуватися певним соціальним благом, а також у необхідних умовах звертатися за захистом до компетентних структур – з метою задоволення своїх інтересів, що не протирічать загальнодержавним інтересам [139, с. 73].

Таку ж позицію висловлює і О.Ф. Скакун, при цьому до ознак законного інтересу відносить: його правову природу, укладену в юридичному дозволі («дозволено все, що прямо не заборонено законом»); спрямований на задоволення потреб, що не суперечать суспільним відносинам; виражається в можливості суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом; передбачає можливість звертатися по захист до компетентних органів; не має обов'язку, який би відповідав йому та який би задовольняв його [140, с. 398]. На наш погляд, законний інтерес не слід розглядати як юридичний дозвіл, адже те ж саме можна сказати про права і свободи людини, які також є юридично дозволеними. У зв'язку з цим, професор М.М. Тищенко розглядає

адміністративно-процесуальні законні інтереси, як дозволене намагання громадянина до певної користі в межах його суб'єктивних адміністративно-процесуальних прав, обов'язків та свобод, а також процесуальних обов'язків інших суб'єктів процесу і процесуальної регламентації його перебігу [134, с. 87].

Ми розглядаємо адміністративно-процесуальні законні інтереси як суб'єктивну волю особи до отримання користі, вигоди від реалізації адміністративно-процесуальних прав і свобод. Наприклад, реалізації права громадянина, який постраждав внаслідок Чорнобильської катастрофи, на звернення до адміністративного суду передуює виникнення у нього інтересу захистити свої права. Подаючи заперечення на адміністративний позов, відповідач хоче задовольнити свій процесуальний інтерес – довести необґрунтованість позовних вимог.

З огляду на вищевказане, ми можемо зробити висновок, що адміністративно-процесуальні законні інтереси реалізуються в межах адміністративно-процесуальних прав і свобод. У зв'язку з цим, ми визначаємо категорію «адміністративно-процесуальні законні інтереси», як суб'єктивну волю учасника адміністративного процесу, спрямовану на отримання користі або вигоди від реалізації адміністративно-процесуальних прав і свобод.

Останнім, але не менш важливим елементом структури адміністративно-процесуального статусу постраждалих осіб є адміністративно-процесуальні обов'язки. Відомий вчений В.К. Колпаков під ними розглядає покладену державою і закріплену в адміністративно-правових нормах міру належної поведінки у правовідносинах, реалізація яких забезпечена можливістю державного примусу [132, с. 99]. Таким чином адміністративно-процесуальними обов'язками є міра належної, необхідної поведінки учасників адміністративного процесу, виконання якої забезпечена державним примусом. У нормах КАС України, адміністративно-процесуальні обов'язки регламентуються меншою мірою аніж, скажімо, адміністративно-процесуальні

права. Однак, не дивлячись на це, вони являються незамінним елементом адміністративно-процесуального статусу.

Практично кожному адміністративно-процесуальному праву особи кореспондується відповідний обов'язок. Наприклад, для звернення до адміністративного суду, особа повинна оформити адміністративний позов відповідно до ст. 106 КАС України [23]. Якщо особа бажає реалізувати своє право на участь у судовому засіданні апеляційної інстанції – вона повинна зазначити це в апеляційній скарзі.

До основних адміністративно-процесуальних обов'язків, учасників адміністративного процесу, ми відносимо: добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки; обов'язок повідомити суд про причини неможливості прибути до суду; повідомляти суд, під час провадження у справі, про зміну місця проживання (перебування, знаходження), роботи, служби; обов'язок доказування; обов'язковість особистої участі, у випадку постанови відповідної ухвали; обов'язки присутніх у залі судового засідання, що визначені ст. 134 КАС України [23].

Варто вказати, що законодавець приділив менше уваги регламентації адміністративно-процесуальних обов'язків сторін адміністративного судочинства. Зі свого боку зазначимо, що на обсяг обов'язків сторони – учасника адміністративного спору може впливати багато факторів, наприклад особиста участь в судовому засіданні, або представництво її інтересів уповноваженою особою.

Крім того, важливим моментом є участь особи в суспільних відносинах, що врегульовані певним законодавчим актом. Так, постраждалі особи, зазначених вище обов'язків, також повинні виконувати вимоги Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», наприклад, довести причинний зв'язок між захворюванням та аварією на ЧАЕС.

2.3. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів владних повноважень у спорах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Однією з особливостей правовідносин в сфері соціального захисту постраждалих громадян є вплив на них органів публічної адміністрації, які можна розподілити на органи загальної та спеціальної компетенції. Суб'єкти владних повноважень приймають активну участь у формуванні і визначенні державної політики в досліджуваній сфері, а також займаються безпосередньою реалізацією правових норм на практиці. Така широка сфера діяльності органів публічної адміністрації та недосконалість законодавства обумовлюють часте виникнення спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян.

Проте, на відміну від постраждалих осіб, правовий статус суб'єкта владних повноважень, як відповідача в адміністративному судочинстві, не є сталим, а залежить від того, який саме орган влади виступає стороною в адміністративно-правовому спорі. Крім того, необхідність дослідження питання правового статусу органів публічної адміністрації безпосередньо обумовлена її завданням адміністративного судочинства, що полягає в захисті прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [23].

Досліджуючи питання соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, Л.Ю. Малюга запропонувала класифікувати суб'єктів владних повноважень, зважаючи на їхню правову природу, а саме на законодавчі та управлінські (виконавчо-розпорядчі) органи державної влади, а також центральні і місцеві органи влади [35, с. 58]. На наш погляд, для того, аби вдало класифікувати органи публічної адміністрації, залежно від їхніх повноважень в досліджуваній сфері, варто розпочати з аналізу самого поняття «суб'єкт владних повноважень». Здатність постраждалої особи

швидко зрозуміти, який саме орган влади порушив її права, свободи або законні інтереси – сприятиме правильному визначенню відповідача по справі.

Вагомий внесок у розробку даної категорії зробив професор В.М. Бевзенко, який виокремлює такі ознаки суб'єкта владних повноважень: визначений законом обсяг владно-публічних (управлінських) повноважень; реалізація повноважень повинна сприяти захисту і здійсненню прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб; така реалізація відбувається у суспільних відносинах з широким колом суб'єктів права; владно-публічні (управлінські) повноваження повинні реалізовуватися лише у тих суспільних відносинах, які за своїм змістом є спірними [141, с. 105 – 106]. Додатково зазначимо, що органам публічної адміністрації властива структурно-організаційна будова і внутрішнє підпорядкування. Таким чином, суб'єкти владних повноважень можуть реалізовувати управлінські повноваження як по горизонталі (між не підпорядкованими суб'єктами) так і по вертикалі (між підпорядкованими суб'єктами). Така позиція підтверджується законодавчо визначеним підходом до визначення категорії «суб'єкт владних повноважень», закріпленого в п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, під яким розуміється орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, а також інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій [23].

Проте, в такому підході законодавця прослідковуються певні недоліки, оскільки не визначено всіх суб'єктів владних повноважень, як потенційних учасників адміністративного спору. Проаналізувавши положення КАС України, робимо висновок, що в порядку адміністративного судочинства можуть оскаржуватися акти, дії чи бездіяльність Президента України, який, згідно ст. 102 Конституції України, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та не відноситься до жодної з трьох гілок влади [23].

На нашу думку, суб'єкт владних повноважень – це суб'єкт права призначений (створений) державою або уповноважений народом

(територіальною громадою) на регулювання та управління суспільними відносинами, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таке визначення включає в себе всю вертикаль органів державної влади (їх посадових чи службових осіб, структурних підрозділів), а також органи місцевого самоврядування (їх посадових чи службових осіб, структурних підрозділів) і дозволяє чітко визначити відповідача у тій чи іншій адміністративній справі.

Для правильного визначення суб'єкта владних повноважень, як відповідача в адміністративному процесі, варто враховувати три обставини: 1) вид публічно-правових відносин, в яких перебуває суб'єкт владних повноважень; 2) суб'єктом владних повноважень в адміністративному судочинстві слід визнати суб'єкта, який у конкретних публічно-правових відносинах є самостійним ініціатором рішень, дій чи бездіяльності або безпосереднім виконавцем адміністративно-правових повноважень; 3) наявність чи відсутність факту порушення, невиконання або неналежного виконання посадовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування нормативних приписів щодо порядку та змісту тих чи інших владних дій, їх процедурного оформлення [141, с. 121 -122].

Грунтуючись на вищезазначеному, виділяємо такі види суб'єктів владних повноважень у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: органи загальної компетенції; органи спеціальної компетенції. Тим більше, що у своїй діяльності такі органи користуються нормами загального і спеціального законодавства, хоча єдиного підходу до визначення терміна «законодавство» в науці права немає [142, с. 20].

В системі органів загальної компетенції особливе місце займає ВР України, компетенція якої закріплена в Конституції України. До повноважень, що можуть стосуватися соціального захисту постраждалих громадян слід віднести: прийняття нормативно-правових актів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його

виконання; затвердження загальнодержавних програм соціального розвитку; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності КМ України; здійснення контролю за діяльністю КМ України; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого ВР України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України [30].

Основною функцією ВР України є прийняття законів. Законодавчі акти встановлюють фундаментальні принципи соціального захисту постраждалих громадян. На сьогоднішній день існує ряд законодавчих актів, що регулюють сферу соціального захисту постраждалих громадян, зокрема, Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [23], «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 року № 791а-ХІІ [143], «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006—2010 роки» від 14 березня 2006 року [95].

Проте, як показує практика, законодавець завжди намагається скоротити державні видатки на соціальний захист постраждалих громадян. Прийнятий Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року скасовує пільги для громадян, віднесених до 4-ї категорії постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС. Крім того, запроваджуються умови, що значною мірою звужують отримання пільг громадянами 3-ї категорії, а також потерпілими дітьми та їх батьками.

Наприклад, громадяни віднесені до 3-ї категорії постраждалих можуть скористатися соціальними пільгами, передбаченими ст. 22 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», лише за умови, що розмір середньомісячного

сукупного доходу сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу у порядку, визначеному КМ України [144]. Згідно положень Податкового кодексу України, а саме п. 169.4.1, податкова соціальна пільга може застосовуватися до доходу працівника у вигляді зарплати чи прирівняних до неї виплат, якщо розмір доходу не перевищує прожиткового мінімуму, встановленого для працездатної особи станом на 01 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4 та округленого до найближчих 10 гривень [73]. Тобто соціальна пільга може застосовуватися до доходу громадянина, віднесеного до 3-ї категорії постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС, розмір якого не перевищує 1710 гривень (1218 (мінімальна заробітна плата) * 1,4 \approx 1710). Таким чином, багато громадян зазначеної категорії втраять можливість на користування пільгами, що передбачені Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Цікаво, що під соціальною пільгою Н.Б. Болотіна розуміє встановлений законодавством дозвіл на повне або часткове звільнення певних категорій осіб від виконання певних обов'язків, або надання особі додаткових прав у визначеній сфері, порівнюючи з правами інших осіб у такій сфері [145, с. 523]. Ми розглядаємо пільгу як право особи на отримання додаткових, визначених законом преференцій. Тому, зважаючи на ч. 3 ст. 22 Конституції, де закріплено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, вважаємо внесені зміни такими, що не відповідають чинному законодавству. На неконституційності звуження права на пільги неодноразово наголошував КС України, наприклад, Рішення від 06.07.1999 р. № 8-рп/99 [146]; Рішення від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002 [147]; Рішення від 17.03.2004 р. № 7-рп/2004 [148]. В Рішенні від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004 [149], КС України зазначив, що соціальні пільги, компенсації та гарантії, передбачені чинним законодавством України, є основним джерелом доходів для значної кількості громадян, а тому

звуження змісту пільг шляхом прийняття нових законів, або внесення змін не допускається.

Зважаючи на вищевикладене, є всі підстави очікувати перегляду внесених змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Згідно з Законом України «Про Конституційний Суд України», громадяни України не є суб'єктами конституційного подання, проте вони можуть ініціювати конституційне звернення з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України [150]. Тобто, можна звернутися до КС України з вимогою розтлумачити вищевказані законодавчі зміни в частині їх відповідності положенням Конституції України.

Верховна Рада України є колегіальним органом, а відтак постає запитання хто повинен приймати участь в адміністративному процесі? Позиція В.М. Бевзенка полягає у тому, що повноваження ВР України у публічно-правових відносинах можуть здійснюватися як безпосередньо цим органом, так і шляхом діяльності його посадових осіб, народних депутатів, а тому слід розрізняти правосуб'єктність Голови ВР України, правосуб'єктність Першого заступника і заступника Голови ВР України, правосуб'єктність народних депутатів, правосуб'єктність органів ВР України [151, с. 219 – 220].

Зазначимо, що так як загальна правосуб'єктність ВР України може реалізовуватися різними суб'єктами права – неможливо визначити її адміністративно-процесуальну правосуб'єктність як сталу категорію, адже її обсяг буде змінюватися залежно від того, хто вступає в адміністративні правовідносини.

Дане питання недостатньо розроблене і на науковому рівні. Проаналізувавши КАС України, ми приходимо висновку, що ВР України може бути стороною в адміністративному процесі у двох випадках. Перший випадок стосується дострокового припинення повноважень народного депутата, передбачений ст. 180 КАС України [23]. Другий стосується безпосереднього оскарження актів, дій чи бездіяльності ВР України, відповідно до ст. 171-1 КАС

України. Слід наголосити, що у випадку оскарження актів ВР України, наприклад, Постанов, суд в жодному разі не перевіряє їх відповідність Конституції України, натомість розглядається законність таких актів.

Таким чином можна стверджувати, що ВР України в адміністративному процесі може реалізовувати правосуб'єктність позивача, відповідача та третіх осіб, а тому, користуватися всіма процесуальними правами, зокрема правом на процесуальне представництво. Разом з тим, у справах, що стосуються соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, ВР України може виступати як відповідач, у випадку оскарження її нормативно-правових актів, як це передбачено нормами КАС України, а тому, кількість справ за участю даного органу є незначною.

Більш розповсюдженою є участь в адміністративному процесі органів виконавчої влади, оскільки саме вони відповідальні за виконання законів і реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя, в тому числі в сфері соціального захисту постраждалих осіб. На законодавчому рівні відсутнє визначення категорії «орган виконавчої влади», однак, позиції науковців дають змогу сформулювати загальне розуміння виконавчої влади в Україні.

Професор А.І. Берлач вважає, що органи державної виконавчої влади становлять складову державно-управлінського апарату з відповідною структурою, компетенцією і територіальним масштабом діяльності для здійснення від імені держави завдань та функцій державної виконавчої влади [26, с. 84]. Цікавою є позиція відомого науковця Ю.П. Битяка, який визначає орган виконавчої влади, як організацію, що є частиною державного апарату, має визначену компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності та створюється у визначеному законом або іншим правовим актом порядку [152, с. 66 – 67]. Ґрунтуючись на вищевказаних підходах, можемо виокремити основні ознаки органу виконавчої влади: наявність правового статусу; нормативну обумовленість створення; нормативно визначений обсяг компетенції; організаційна і структурна побудова; державно-владний характер діяльності; наявність управлінських, розпорядчих і виконавчих повноважень; можливість

прийняття підзаконних нормативно-правових актів; підконтрольність і підзвітність. Додатково, в науці адміністративного права вказують на те, що органи виконавчої влади наділені правом застосовувати державний примус, мають статус юридичної особи та є самостійними учасниками адміністративних правовідносин, а також фінансуються за рахунок Державного бюджету [153, с. 43].

Вищим органом в системі виконавчих органів влади є КМ України, до правового статусу якого слід віднести права та обов'язки, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Ми не будемо вдаватися в детальний аналіз всіх повноважень КМ України, натомість виокремимо ті функції, що безпосередньо стосуються управління сферою соціального захисту постраждалих громадян. Зокрема, КМ України 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 ліквідації наслідків інших аварій, а також виконання державних програм соціальної допомоги [154].

На основі вищевказаного можна припустити, що КМ України має подвійну правову природу. З однієї сторони, його варто віднести до органів загальної компетенції, оскільки, він наділений загальними повноваженнями по відношенню до соціального захисту постраждалих громадян. Наприклад, основною функцією КМ України є виконання нормативно-правових актів, що прийняті ВР України, тобто здійснюється регулювання суспільними відносинами в цілому. Разом з тим, КМ України може безпосередньо управляти сферою соціального захисту постраждалих громадян шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів, в яких конкретизуються вимоги законів. Крім того, КМ України має можливість регулювати суспільні відносини через інші органи, що входять до системи виконавчої влади.

З іншої сторони, КМ України є спеціальним органом, покликаним безпосередньо регулювати суспільні відносини в досліджуваній сфері. Таке управління здійснюється через центральні органи виконавчої влади, а саме Міністерство соціальної політики України, Пенсійний Фонд України та місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Головним органом в системі центральних органів виконавчої влади з реалізації державної політики в сфері соціального захисту та соціального обслуговування населення є Міністерство соціальної політики України.

Його основним завданням є формування та реалізація державної політики в сфері соціального захисту постраждалих громадян. Поставлене завдання виконується шляхом реалізації комплексу повноважень Міністерства соціальної політики, зокрема, здійснення нормативно-правового регулювання в досліджуваній сфері; моніторинг виконання законодавства України; організація санаторно-курортного лікування постраждалих громадян; організація роботи з комплексного медико-санітарного забезпечення та лікування онкологічних захворювань у постраждалих громадян; організація та координація роботи із забезпечення житлом постраждалих громадян; організація та координація роботи, пов'язаної з визначенням статусу постраждалих осіб; організація безкоштовного харчування дітей на радіоактивно забруднених територіях [155].

На місцевому рівні державне управління сферою соціального захисту постраждалих осіб відноситься до компетенції Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим), місцевих державних адміністрацій або ж може делегуватися органам місцевого самоврядування. З огляду на таку структуру виділяють два шляхи утворення публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях: природний – обрання органів самоврядування та штучний – місцеві державні адміністрації, керівники яких призначаються згори [140, с. 177].

З огляду на чинне законодавство, вважаємо, що для України властивий змішаний тип утворення публічних адміністрацій. Так, місцеві державні адміністрації в областях і районах, містах Києві та Севастополі входять до

системи органів виконавчої влади, а їх голови (керівники) призначаються на посаду Президентом України за поданням КМ України. В сфері соціального захисту громадян, які постраждали від аварії на ЧАЕС, місцеві державні адміністрації забезпечують працевлаштування інвалідів, сприяють здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [156].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Органам місцевого самоврядування можуть бути делеговані повноваження, зокрема щодо вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством [157].

Основним моментом, на який варто звернути увагу, є те, що Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» в редакції від 28 грудня 2014 р. не надає можливості місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування приймати програми соціального захисту стосовно виплати пільг і компенсацій постраждалим громадянам. Раніше такі програми могли прийматися на виконання п. 4 ст. 20; п. 2 ст. 21; п. 2, 13 ст. 22; ст. 23; п. 5 ч. 1 та п. 10 ч. 3 ст. 30 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [37]. Станом на сьогодні, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування втратили практично всі повноваження, що дозволяли впливати на пільгову і компенсаційну політику держави на місцях.

Разом з тим, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» покладає на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування цілу низку

обов'язків в частині забезпечення постраждалих громадян житловою площею. Так, особи віднесені до 1-ї категорії постраждалих мають право на позачергове забезпечення житловою площею, якщо вони потребують поліпшення житлових умов. Для цього місцеві ради щорічно виділяють 15 відсотків усього збудованого житла. Для забезпечення житлом сімей, які відселяються або самостійно переселяються за направленням обласних державних адміністрацій, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть купувати за договірними цінами житлові будинки і квартири [37]. Крім того, згідно з даним Законом, громадяни, які евакуйовані, відселені або самостійно переселилися на нове місце проживання, мають першочергове право на роботу, пошук якої здійснюється місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. У своїй взаємодії органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади організують щорічне медичне обстеження, санаторно-курортне лікування всіх постраждалих осіб, запроваджують систему медичного моніторингу на території України.

Отже, дії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть бути спрямовані на виконання положень п. 10 ч. 1 ст. 20; п. 2, 3, 4 ст. 32; п. 2, 6 ч. 1 ст. 36; п. 4 ст. 65 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [37]. В той час як питання визначення розмірів компенсацій, пільг та соціальних виплат віднесено до компетенції КМ України, як вищого органу в системі органів виконавчої влади. Вагоме місце в системі органів публічної адміністрації займає Пенсійний Фонд України (далі – ПФ України), що є центральним органом виконавчої влади. Цей орган здійснює свою діяльність як безпосередньо так і через утворені територіальні органи. Основним його завданням є реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [158].

На основі вищевикладеного, до органів загальної компетенції в сфері соціального захисту постраждалих громадян варто віднести ВР України, як єдиний законодавчий орган, який визначає державну політику в досліджуваній сфері, та КМ України, як орган з подвійною правовою природою, покликаний здійснювати регулювання суспільними відносинами, як шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів, так і через інші центральні органи в системі органів виконавчої влади. Разом з тим, органами спеціальної компетенції є Міністерство соціальної політики України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Окремо слід виокремлювати органи місцевого самоврядування, їх виконавчі і розпорядчі органи, а також посадових і службових осіб. Як засвідчує судова практика, найбільш розповсюдженою є участь в адміністративному судочинстві органів спеціальної компетенції, а саме місцевих Управлінь ПФ України, місцевих державних адміністрацій та інших центральних органів виконавчої влади.

Рідше стороною в адміністративних спорах виступають органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, як правило вони приймають участь у справах щодо оскарження їхніх рішень. Доволі часто оскаржуються рішення, дії та/або бездіяльність КМ України в сфері соціального захисту постраждалими громадянами, натомість в досліджуваній сфері відсутня судова практика щодо оскаржень нормативно-правових актів ВР України та Президента України. У зв'язку з вищевикладеним, вважаємо доцільним проаналізувати адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації, як відповідачів у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Потенційна здатність суб'єктів владних повноважень бути стороною в адміністративному процесі обумовлюється відразу декількома факторами. По-перше, їх здатність регулювати та управляти відносинами у сфері соціального захисту постраждалих громадян, створює передумови для їх участі в адміністративному судочинстві. Такий висновок можна зробити з огляду на гарантоване Конституцією України право оскаржити рішення, дії чи

бездіяльність органу державної влади. По-друге, можливість оскарження актів, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації закріплена в правових положеннях КАС України. На потенційну здатність суб'єкта владних повноважень виступати відповідачем в адміністративних спорах вказує ст. 3, ч. 1 ст. 6, ст. 17, ст. 18, ст. 19, ст. 20, ст. 48, ст. 50 КАС України [23]. Проте, у передбачених законодавством випадках, орган публічної адміністрації може виступати позивачем по справі. В сфері соціального захисту постраждалих громадян така практика не є розповсюдженою та може стосуватися питань позбавлення осіб статусу постраждалих, якщо такий був отриманий з порушенням вимог чинного законодавства. Крім цього, процесуальний статус суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві може реалізовуватися з позиції третьої особи.

Структурними елементами адміністративно-процесуального статусу органів публічної адміністрації є адміністративно-процесуальна правосуб'єктність, адміністративно-процесуальні права, свободи та законні інтереси, а також адміністративно-процесуальні обов'язки. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень розкривається в ст. 48 КАС України, як сукупність адміністративно-процесуальної правоздатності і дієздатності. Відповідно до КАС України, процесуальна правоздатність визнається за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами) [23].

Існує наукова позиція, згідно з якою адміністративно-процесуальна правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень збігається з їх матеріальною адміністративно-правовою правосуб'єктністю [159, с. 249]. Полемізуючи з таким підходом К.Ю. Пуданс-Шушлебінна зазначає, що правосуб'єктність у матеріальному праві характеризується наявністю у владного суб'єкта відповідних владних повноважень, а процесуальна правосуб'єктність характеризує його здатність бути носієм саме процесуальних прав та обов'язків

в адміністративному процесі [160, с. 129]. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що матеріальна та процесуальна адміністративна правосуб'єктність визначає орган публічної адміністрації, як потенційного учасника матеріальних та процесуальних правовідносин відповідно. Наприклад, право Міністерства соціальної політики, у межах своїх повноважень та з урахуванням положень чинного законодавства, видавати накази [153] лише уповноважує даний орган вступити в адміністративні правовідносини.

Разом з тим, праву Міністерства соціальної політики видавати накази кореспондує право зацікавленої особи оскаржити відповідне рішення в судовому порядку. Так як основною метою створення суб'єкта владних повноважень є регулювання певного комплексу суспільних правовідносин, можемо стверджувати, що потенційна здатність останнього виступати учасником адміністративних спорів виникає в момент його створення. Слід зазначити, що на відміну від фізичних осіб, адміністративно-процесуальна правоздатність і дієздатність суб'єктів владних повноважень виникає одночасно з моментом їх створення [161, с. 130]. Визнання суб'єкта владних повноважень дієздатним свідчить про те, що він стає реальним учасником процесуальних відносин [160, с. 131]. На наш погляд, така наукова позиція потребує уточнення в частині визнання органу публічної адміністрації учасником адміністративного судочинства. Згідно з положеннями КАС України, під адміністративно-процесуальною дієздатністю визнається здатність особисто реалізовувати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові, належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади АР Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [23]. Тобто дієздатність суб'єкта владних повноважень означає його можливість своїми діями набувати прав і створювати для себе обов'язки, а не характеризує його як безпосереднього учасника адміністративного процесу.

Разом з тим, для реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності орган публічної адміністрації повинен мати широкий комплекс процесуальних прав, свобод, інтересів та обов'язків, що у своїй сукупності й утворюють адміністративно-процесуальний статус відповідного органу влади. Не дивлячись на те, що в більшості випадків суб'єкти владних повноважень виступають відповідачами по справах, вони наділяються такими ж правами як і позивачі. Така практика впливає з принципу рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, закріпленого ст. 10 КАС України. Орган публічної адміністрації має право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються його інтересів. Через своїх представників суб'єкти владних повноважень можуть знайомитися з матеріалами справи, а також заявляти клопотання і відводи, давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів, висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам. Крім того, вони можуть подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них, робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень, оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів, користуватися іншими процесуальними правами, наданими КАС України [23].

Ми не будемо зупинятися на детальному аналізі процесуальних прав передбачених ч. 3 ст. 49 КАС України, оскільки вже приділяли увагу цьому питанню в попередньому підрозділі дисертації, натомість зупинимося на правах та обов'язках, що притаманні саме відповідачам.

Розпочнемо з права відповідача визнати адміністративний позов повністю або частково, яке може бути реалізоване суб'єктом владних повноважень на стадії підготовчого провадження відповідно до ч. 3 ст. 112 КАС України [23].

На практиці визнання позову фактично засвідчує обґрунтованість вимог позивача. Від імені суб'єкта владних повноважень визнати адміністративний позов може його представник, проте, якщо останній діє на підставі договору, то право визнати позов повинно бути обумовлене у його довіреності. З огляду на, що законодавство не встановлює необхідності технічної та протокольної фіксації дій на стадії підготовчого провадження [162, с. 320], вважаємо необхідним оформлення визнання позову в письмовій формі. Процесуальним наслідком визнання відповідачем адміністративного позову є прийняття судом постанови про задоволення вимог позивача.

Право відповідача визнати адміністративний позов може бути реалізоване протягом усього часу судового розгляду справи, крім стадії апеляційного та касаційного провадження. Варто також зазначити, що таке право відповідача не є абсолютним і суд може відмовити у прийнятті заяви про визнання адміністративного позову, якщо останнє суперечить закону, або порушує чи обмежує права, свободи та інтереси інших осіб.

У випадку, якщо відповідач не бажає визнавати адміністративний позов, він має право подати щодо нього заперечення. На наш погляд, подання заперечення є способом захисту законних інтересів органів публічної адміністрації. Слід наголосити, що особливістю адміністративного судочинства є подання заперечення, а не зустрічного адміністративного позову. Відсутність інституту зустрічного позову обумовлена завданням адміністративного судочинства, що полягає в захисті прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку органів публічної адміністрації. Позивачем суб'єкт владних повноважень може бути тільки у встановлених законом випадках, а тому можливість подання зустрічного позову призвела б до підміни основних завдань адміністративної юстиції [23].

Заслуговує на увагу положення ст. 113 КАС України, в якій закріплена можливість сторін повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок, але таке примирення може стосуватися виключно прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову. Як доцільно зазначає К.Ю.

Пуданс-Шушлебін, реалізація відповідачем права на примирення ускладняється з огляду на специфіку його правового статусу. Суб'єкт владних повноважень може вчиняти лише ті дії, що належать до його компетенції, але законодавство, як правило, не наділяє їх правомочністю щодо укладення мирової угоди чи застосування іншого способу примирення для цілей вирішення публічно-правового спору [160, с. 133 – 134]. Дійсно, зважаючи на те, що суб'єкти владних повноважень можуть вчиняти виключно ті дії, що дозволені законом, реалізація права відповідача на примирення видається малоймовірною. Не вносять ясності у дане питання і положення КАС України, в якому не визначено процедури оформлення примирення сторін в адміністративному судочинстві. У зв'язку з цим, науковці запропонували подавати клопотання про примирення, під час підготовчого провадження, у формі спільної письмової заяви сторін [162, с. 320].

На наш погляд, застосування механізму примирення сторін для вирішення адміністративно-правових спорів є доцільним у сфері соціального захисту постраждалих громадян. Наприклад, згідно з п. 20 ст. 20 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», громадяни, віднесені до 1-ї групи постраждалих, мають право на обов'язкове відведення місцевими радами земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва для тих, хто потребує поліпшення житлових умов та перебуває на квартирному обліку, а також відведення ділянок для ведення особистого підсобного господарства, садівництва і городництва, будівництва індивідуальних гаражів і дач [37]. Якщо орган місцевого самоврядування не виділить громадянину конкретну земельну ділянку – може виникнути адміністративний спір. Однак, сторони можуть дійти згоди щодо відведення іншої земельної ділянки, таким чином вирішити спір шляхом примирення. З огляду на те, що примирення є підставою для закриття провадження у справі, суд повинен роз'яснити сторонам процесуальні наслідки, що полягають в неможливості звернутися до адміністративного суду з тією ж позовною заявою.

Наступним структурним елементом адміністративно-процесуального статусу органу публічної адміністрації є його адміністративно-процесуальні свободи, що, на наш погляд, виражаються у його можливості розпоряджатися процесуальними правами на власний розсуд. Процесуальні свободи суб'єкта владних повноважень реалізуються виключно у межах процесуальних прав і законодавчо закріпленої компетенції. Додатковим елементом адміністративно-процесуального статусу є законні інтереси, оскільки участь в адміністративному судочинстві суб'єкта владних повноважень спрямована також і на захист інтересів держави. З таким припущенням категорично не погоджуються деякі науковці вказуючи, що у такому випадку завдання адміністративного судочинства передбачало б захист прав, свобод та інтересів не тільки фізичних та юридичних осіб, але й інтересів держави та її органів [163, с. 3].

На наш погляд, суб'єкт владних повноважень в адміністративному процесі не просто повинен, а зобов'язаний захищати інтерес держави. У даному ракурсі слід наголосити на тому, що захищається саме інтерес держави, а не інтерес її окремого органу чи органу місцевого самоврядування. Саме тому вважаємо, що орган публічної адміністрації, як учасник адміністративного процесу, захищає інтереси, які є не суб'єктивними, а державними або суспільними.

З цього приводу цікавою є позиція І.І. Діткевич, яка зазначає, що основні учасники процесу – позивач та відповідач – безпосередньо заінтересовані у вирішенні адміністративної справи. Якщо інтерес позивача полягає у задоволенні його вимог і претензій, то інтерес відповідача характеризується спростуванням вимог і претензій позивача, і полягає у недопущенні прийняття адміністративним судом несприятливого для себе рішення [130, с. 154]. Теж саме, на наш погляд, можна сказати і про участь суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві, як третьої особи. Наприклад, ч. 2 ст. 53 КАС України закріплена можливість третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, вступити у справу на стороні позивача або відповідача, якщо

рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки [23]. Тобто фактично, суб'єкт владних повноважень може самостійно прийняти рішення вступити в адміністративний процес з метою захисту державних, або суспільних інтересів.

На відміну від процесуальних прав, адміністративно-процесуальні обов'язки органів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві врегульовані не досить детально, зокрема не визначено, що слід розуміти під обов'язком. В юридичній літературі, обов'язок розглядають як необхідність [61, с. 162] або належність [164, с. 25] поведінки. При визначенні адміністративно-процесуального обов'язку суб'єкта владних повноважень слід спиратися на значення слова «обов'язок». Словник української мови визначає обов'язок як те, чого треба беззастережно дотримуватися, або слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства чи виходячи з власного сумління [165, с. 548]. У зв'язку з цим, ми розглядаємо адміністративно-процесуальний обов'язок, як встановлену нормами КАС України вимогу щодо необхідної поведінки учасників адміністративного процесу.

За загальним правилом суб'єкти владних повноважень зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки [23]. Крім загальних обов'язків, що покладаються на обидві сторони адміністративного процесу, суб'єкту владних повноважень властиві і певні специфічні обов'язки. Особливої уваги заслуговує обов'язок органу публічної адміністрації довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, що впливає з положень ст. 71 КАС України. Разом з тим, навіть у випадку, якщо суб'єкт владних повноважень не виконав покладений на нього обов'язок доказування – суд повинен ухвалити законне рішення, оскільки застосування принципу презумпції винуватості не обумовлює програшне становище відповідача в адміністративному судочинстві [162, с. 222].

До обов'язків суб'єкта владних повноважень також варто віднести і необхідність опублікувати оголошення про відкриття провадження у справі

щодо оскарження нормативно-правового акта, яке, згідно з чинним законодавством, публікується у тому ж офіційному виданні, де був вперше опублікований оскаржуваний нормативно-правовий акт. В п. 8 ч. 6 ст. 183-2 КАС України закріплений обов'язок суб'єкта владних повноважень негайно виконати постанову адміністративного суду [23]. Однак, цей обов'язок не розповсюджується на справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання соціальних виплат. Така позиція законодавця, на наш погляд, обумовлена можливістю апеляційного та касаційного оскарження рішення суду першої інстанції.

З огляду на проведений вище аналіз, в сфері соціального захисту постраждалих громадян ми розрізняємо органи загальної та спеціальної компетенції, основна відмінність між якими полягає в законодавчо закріплених повноваженнях. На основі аналізу судової практики, нами встановлено, що в більшості випадків органи публічної адміністрації виступають відповідачами або третіми особами по справі. У зв'язку з цим, було проведено аналіз адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень, як відповідачів по справах щодо соціального захисту постраждалих громадян. Нами виокремлено основні структурні елементи адміністративно-процесуального статусу до яких, зокрема, віднесено: адміністративно-процесуальну правосуб'єктність (адміністративно-процесуальна право- та дієздатність), адміністративно-процесуальні права, свободи, законні інтереси та адміністративно-процесуальні обов'язки. Вищевказане дає підстави визначити адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації, як сукупність процесуальних прав, свобод та обов'язків, реалізація яких спрямована на захист державного або суспільного інтересу.

Висновки до Розділу 2

1. Виокремлено матеріальні і процесуальні гарантії дотримання соціальних прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Зазначено, що матеріальні гарантії визначають фундаментальні принципи ведення державницької політики у сфері соціального захисту постраждалих громадян. Водночас процесуальні гарантії складають систему правових засобів захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Досліджено основні форми процесуальних правових гарантій, а саме адміністративний (позасудовий) та судовий порядок розгляду і вирішення спорів. Наголошено на можливості захисту прав та свобод постраждалих громадян в порядку адміністративного і цивільного судочинства.

2. З метою впорядкування термінологічних основ роботи, проведено дослідження поняття «статус», «права», «свободи», «законні інтереси». У зв'язку з цим, зазначено, що зміст правового статусу не може бути сталим, оскільки відображає фактичне положення особи у суспільстві. Проаналізовано адміністративно-правовий статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та визначено його основні елементи.

3. Проаналізовано поняття «суб'єкт владних повноважень», визначено його основні ознаки і запропоновано їх поділ на органи загальної та спеціальної компетенції. На основі отриманих результатів, визначено основні завдання Верховної Ради України, Президента України, системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині публічного адміністрування сферою соціального захисту постраждалих громадян. Визначено і проаналізовано елементи структури адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень, до яких віднесено: адміністративно-процесуальну правосуб'єктність (адміністративно-процесуальну правоздатність і дієздатність); адміністративно-процесуальні права свободи і законні інтереси; адміністративно-процесуальні обов'язки.

РОЗДІЛ 3

СУДОВИЙ ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ І ВИРІШЕННЯ СПОРІВ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

3.1. Розгляд і вирішення місцевими загальними судами як адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Право кожної особи оскаржити в судовому порядку рішення, дії або бездіяльність органів публічної адміністрації є основоположним для розбудови демократичної і правової держави. Недарма це право закріплене на конституційному рівні та деталізоване в процесуальному законодавстві. Незалежна діяльність адміністративних судів гарантує особі захист її прав, свобод та інтересів в публічно-правовій сфері, а закріплення предметної підсудності справ щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання різного роду соціальних виплат, забезпечує доступ громадян до адміністративного судочинства. Місцевим загальним судам як адміністративним судам відведена надзвичайно важлива роль у сфері соціального захисту постраждалих громадян, про що свідчить судова статистика. Зокрема, у 2014 році 53 % адміністративних справ, що надійшли до місцевих загальних судів як адміністративних судів, склали спори з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян.

Проаналізувавши положення КАС України, приходимо до висновку, що для відкриття провадження у справі щодо захисту соціальних прав, свобод та

інтересів громадян, необхідно звернутися до суду з адміністративним позовом, під яким законодавець розуміє звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах [23]. Серед науковців панує думка, що адміністративний позов складається з трьох елементів: підстава, предмет і зміст позову [166, с. 298 – 299]. Підставою є певні життєві обставини і норми права, якими позивач обґрунтовує свої вимоги до відповідача. Предметом слід вважати матеріально-правові вимоги позивача до відповідача [167, с. 181]. Змістом позову є вказана у позовній заяві форма (спосіб) захисту, тобто те, що позивач просить від суду.

Відповідно до ч. 4 ст. 105 КАС України, зміст адміністративного позову може містити вимоги про: скасування або визнання нечинним рішення відповідача - суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; виконання зупиненої чи невчиненої дії; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [23]. Даний перелік не є вичерпним на це вказує ч. 5 цієї ж статті, де передбачено, що адміністративний позов суб'єкта владних повноважень може містити інші вимоги у випадках, встановлених законом. Правильне визначення предмета, підстав та змісту адміністративного позову відіграють надзвичайно важливе значення на практиці, оскільки однією з причин повернення позовної заяви є наявність у провадженні адміністративного суду справи між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

До адміністративного позову додаються його копії і копії усіх документів, що приєднуються до нього, у відповідності до кількості відповідачів і третіх

осіб. У разі необхідності позивач повинен додати клопотання про звільнення від сплати судового збору. Однак, як передбачено п. 10 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір», від сплати судового збору звільняються громадяни, віднесені до 1 та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи [137]. Разом з тим, для постраждалих 3-ї та 4-ї категорії таке право не передбачено, що, на наш погляд, є недоліком законодавства. Вважаємо, що за подання позову до адміністративного суду повинні звільнитися усі громадяни, віднесені до 1-ї, 2-ї, 3-ї та 4-ї категорій постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС. У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» пунктом 10-1 та 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».

При поданні адміністративного позову надзвичайно важливо дотриматися строків звернення до суду. За загальним правилом, встановленим ст. 99 КАС України, особа може звернутися до суду за захистом прав, свобод та інтересів у межах шестимісячного строку, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [23]. Важливо наголосити, що постраждалі громадяни мають можливість врегулювати спір на досудовому рівні, наприклад, звернувшись з відповідною скаргою до суб'єкта владних повноважень вищого рівня. Однак, якщо особа скористалася можливістю досудового вирішення спору, строк звернення до адміністративного суду скорочується з шести до одного місяця. При цьому такий строк буде обчислюватися за іншими правилами, а саме з дня, коли особа дізналася про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду її скарги на рішення, дії або бездіяльність органу публічної адміністрації.

Разом з тим, у випадку пропущення строку звернення з поважних причин, позивач може звернутися до суду з проханням поновити такий строк. Варто зазначити, що відповідно до змін, внесених Законом України № 4054-VI від 17.11.2011 [168], особа, яка пропустила строк звернення до суду не повинна

окремо подавати заяву про поновлення останніх. Про це свідчить редакція ч. 1 ст. 100 КАС України, в якій закріплено, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними [23]. Таким чином, позивач повинен обґрунтовувати поважність причин пропуску строку звернення до суду безпосередньо в адміністративному позові, якщо ж суд не знайде підстав для поновлення строку звернення до суду – адміністративний позов залишається без розгляду, про що постановляється ухвала. Рішення суду про залишення позовної заяви без розгляду може бути прийняте на трьох стадіях адміністративного судочинства – стадії відкриття провадження у справі, підготовчого провадження, або судового розгляду справи.

Подані особою документи реєструються в автоматизованій системі документообігу суду у день їх надходження. Невтручання в автоматизовану систему документообігу забезпечує неупереджений та справедливий розподіл справ між суддями, що здійснюється за принципом вірогідності. Одержавши позовну заяву, суддя повинен з'ясувати такі питання: 1) чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 106 КАС України; 4) чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; 5) чи подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАС України [23].

Як бачимо, КАС України детально регулює порядок вчинення дій суддею при перевірці адміністративного позову. Разом з тим, виникає запитання чи зобов'язаний суддя з'ясовувати обставини, передбачені ч. 1 ст. 107 КАС України, у порядку їх закріплення? На наше переконання, суд вивчає усі обставини у їх комплексі, проте, з метою оптимізації діяльності суду, вважаємо доцільним змінити послідовність обставин ч. 1 ст. 107 КАС України. Зокрема, суддя з'ясовує чи: 1) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; 2) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 3) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 4) подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 5) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 106 КАС України; 6) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАС України. В такому разі, суд, за наявності однієї з вищевказаних обставин, не повинен витратити час на дослідження інших, що дозволить економити процесуальний час та підвищить ефективність діяльності судових органів.

На стадії відкриття провадження в адміністративній справі, суд може постановити ухвалу про: залишення позовної заяви без руху; залишення позовної заяви без розгляду; повернення позовної заяви; відмову у відкритті провадження у справі; відкриття провадження у справі; відкриття скороченого провадження у справі. Суддя зобов'язаний відкрити провадження у справі, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду, або відмови у відкритті провадження. Справи щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, можуть розглядатися судами як за загальними правилами КАС України так і за правилами скороченого провадження.

Інститут скороченого провадження був запроваджений з метою підвищення ефективності розгляду і вирішення однотипних та нескладних справ, які б забезпечували негайне виконання судових рішень. Проте, механізм застосування скороченого провадження є недосконалим, що дає можливість виокремити як позитивні, так і негативні його сторони.

З одного боку, скорочене провадження передбачає спеціальний порядок повідомлення сторін та подання ними процесуальних документів. Суд постановляє ухвалу про відкриття скороченого провадження, а її копія разом з копією позовної заяви та доданих до неї документів невідкладно надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу. В такій ухвалі в обов'язковому порядку зазначаються строк подання заперечення проти позову, порядок його подання, а також наслідки неподання такого заперечення. Відповідач може подати заперечення проти адміністративного позову в десятиденний строк з дня одержання такої ухвали. Постанова суду, прийнята у скороченому провадженні, складається та підписується у день її прийняття, а її копії не пізніше наступного дня надсилаються сторонам рекомендованим листом із повідомленням.

Іншим позитивним моментом скороченого провадження є спеціально встановлені строки розгляду справи. КАС України встановлює такі строки розгляду справи: не пізніше наступного дня з дня надходження до суду заяви відповідача про визнання позову; не пізніше трьох днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача; не пізніше трьох днів - у разі, якщо протягом семи днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, до суду не надійшло заперечення відповідача та за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача; не пізніше п'яти днів з дня подання відповідачем заперечення проти позову [23].

З іншого боку, скорочене провадження несе певні ризики, зокрема справа розглядається суддею одноособово, без проведення судового засідання і

виклику осіб, які беруть участь у справі. В такому випадку, особа втрачає можливість використати комплекс процесуальних прав, як результат адміністративно-процесуальний статус постраждалої особи не буде реалізований в повній мірі. Крім того, строк для подання апеляційної скарги стороною обчислюється з моменту отримання копії постанови. Таким чином умовою апеляційного оскарження є отримання копії постанови суду. При цьому апеляційні скарги у справах, щодо соціального захисту громадян, розглядаються апеляційними судами в порядку письмового провадження, тобто без участі сторін, на основі наявних доказів. Разом з тим, в ч. 2 ст. 185 КАС України закріплено, що ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду [23]. Однак, ухвала про відкриття скороченого провадження не може оскаржуватися окремо, тому, позивач повинен чекати на прийняття постанови судом, а при її оскарженні вказати свої заперечення на ухвалу суду першої інстанції щодо відкриття скороченого провадження.

З огляду на вищевказане, ми робимо висновок, що інститут скороченого провадження безумовно є надзвичайно важливим для адміністративного судочинства, оскільки дозволяє суддям розглядати однотипні справи в стислі терміни. Разом з тим, можливість розгляду справи в порядку скороченого провадження повинно бути правом особи, а не обов'язком суду. У зв'язку з цим, вважаємо необхідним передбачити в нормах КАС України можливість особи відмовитися від розгляду і вирішення її справи в порядку скороченого провадження. Позивач повинен мати можливість самостійно обрати спосіб розгляду його справи і визначити, що для нього важливіше – особиста участь в адміністративному судочинстві чи більш стислі терміни розгляду справи. Тому ми пропонуємо викласти п. 2 ч. 1 ст. 183-2 КАС України в 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».

Сьогоднішня редакція ч. 2 ст. 183-2 КАС України забороняє розглядати в порядку скороченого провадження адміністративні справи щодо вимог, передбачених пунктами 1-4 частини першої цієї статті, якщо такі вимоги стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб. Позивачі досить часто користуються цією можливістю, про що свідчить і судова практика. Наприклад, у справі № 761/29785/14-а [169], позивач звернувся до суду з адміністративним позовом до Управління ПФ України в Шевченківському районі міста Києва про визнання дій протиправними, скасування рішення і зобов'язання вчинити дії. Для обґрунтування своїх позовних вимог, до суду було подано довідку про заробітну плату за роботу у зоні відчуження. Крім того, позивач залучив до справи, як третю особу, Комунальне підприємство «Київпастрас», де було видано вказану довідку. У результаті справа розглядалася за загальними правилами, а позивач приймав активну участь в судовому процесі, зокрема, заявляючи клопотання і надаючи додаткові пояснення щодо обставин справи.

Проте суди не завжди однаково застосовують приписи ст. 183-2 КАС України. Наприклад, Шевченківський районний суд міста Києва розглянув дві, практично однакових справи, по-різному. У першому випадку, справа № 761/21793/14-а [170], за позовом особи до Управління ПФ України в Шевченківському районі міста Києва – в порядку скороченого провадження. У той час як справа за адміністративним позовом до Головного управління Пенсійного фонду України в м. Києві про визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити дії – розглядалась за загальними правилами.

Такі неоднозначні дії суддів дають підстави сумніватися в дотриманні ними вимог КАС України. Не дивлячись на наше переконання, що скорочене провадження повинно стати правом особи, ми вважаємо, що суд зобов'язаний дотримуватися положень чинного процесуального законодавства. В такому

випадку, суди зобов'язані розглянути справи, визначені ч. 1 ст. 183-2 КАС України, в порядку скороченого провадження. На цьому наголошує і Голова Вінницького апеляційного адміністративного суду, який в інформаційному листі місцевим загальним судам наголосив, що положення ст. 183-2 КАС України є імперативними і суди повинні, відповідно до законів, постановляти ухвалу про відкриття скороченого провадження на стадії відкриття провадження у справі [171].

Разом з тим, сьогоднішня редакція зазначеної статті дає можливість суддям трактувати її як право суду на розгляд справи у скороченому провадженні. Зокрема, у ній зазначено, що «скорочене провадження застосовується в адміністративних справах...» [23]. Як бачимо, дана норма не містить зобов'язуючих приписів, тому, для формування єдиної судової практики в частині застосування скороченого провадження було б доцільно викласти ч. 1 ст. 183-2 КАС України у такій редакції: «за згодою позивача скорочене провадження повинно застосовуватися у справах щодо:» далі за текстом.

Після постановлення ухвали про відкриття провадження у справі, суд переходить до підготовчого провадження. Підготовкою справи до розгляду займається суддя, який відкрив провадження у справі.

На даному етапі з метою всебічного розгляду і вирішення справи, суд може:

1. Прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів; навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача.
2. Прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи;
3. Викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів;
4. Прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання.

Суддя приймає рішення про проведення попереднього судового засідання задля з'ясування можливості до судового врегулювання спору, а також з метою забезпечення об'єктивного і своєчасного вирішення справи. Однак, якщо сторони не змогли досягнути примирення на стадії попереднього судового засідання – суд, у відповідності до ч. 4 ст. 111 КАС України, вчиняє такі дії: 1) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 2) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 3) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; 4) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання; 5) вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду [23].

На цій стадії адміністративного процесу позивач може скористатися своїм правом відмовитися від позову повністю або частково, а відповідач – визнати такий позов повністю або частково. Відмова від позову або його визнання повинно оформлятися письмово і приєднуватися до справи. Якщо відповідач визнав адміністративний позов – суд приймає рішення про задоволення позову. Однак, якщо відмова або визнання позову суперечать закону, або можуть порушувати права, свободи та інтереси інших осіб – суд не може прийняти таку відмову чи визнання. Сторони також можуть досягнути примирення, невиконання якого дає правові підстави звернутися з клопотанням про поновлення провадження у справі до суду.

За результатами підготовчого провадження суд, згідно зі ст. 121 КАС України, може прийняти такі рішення: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) зупинення провадження у справі; 3) закриття провадження у справі; 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду [23].

Зазначимо, що КАС України чітко не регламентує порядок проведення попереднього судового засідання. Більше того, не встановлюються строки протягом яких суддя повинен здійснити підготовку справи до розгляду і

провести попереднє судове засідання. Натомість вказується, що ці дії повинні бути проведені «протягом розумного строку». Е.Ф. Демський вважає, що публічні відносини, у сфері яких і виникають адміністративно-правові спори, характеризуються оперативністю, динамічністю і мобільністю. Тому, строк для підготовки справи до судового розгляду та попереднього судового засідання не може перевищувати п'яти днів із дня відкриття провадження в адміністративній справі [166, с. 313].

На нашу думку, законодавець дійсно повинен закріпити строки проведення підготовки справи до розгляду та попереднього судового розгляду. Разом з тим, зазначимо, що ч. 1 ст. 122 КАС України опосередковано регулюється дане питання, зокрема, закріплюється обов'язок суду розглянути і вирішити адміністративну справу протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі [23]. Таким чином, підготовка справи до розгляду і попередній судовий розгляд повинні здійснюватися у межах одного місяця.

Центральною стадією адміністративного судочинства, на думку С.В. Ківалова, є розгляд справи в судовому засіданні [172, с. 178]. На цій стадії повною мірою реалізуються принципи адміністративного судочинства, сторони мають можливість реалізувати процесуальні права і безпосередньо приймати участь у розгляді та вирішенні їх справи судом. На стадії судового розгляду справи обов'язковим є виклик осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження. У випадку, коли особа, яка бере участь у справі, відсутня, головуєчий повинен доповісти в судовому засіданні про позовні вимоги, якщо вони викладені в письмових поясненнях. Особа зберігає за собою право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності, у такому разі справа розглядається в порядку письмового провадження.

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 3 КАС України, письмовим провадженням є розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках,

встановлених КАС України [23]. Разом з тим, розглядаючи справу у порядку письмового провадження, суд зобов'язаний прийняти рішення за загальними процесуальними правилами. На думку професора В.К. Колпакова, однією з ознак письмового провадження є розгляд справи без проведення судового засідання, тому норми, що регламентують порядок ведення судових засідань, не поширюються на письмове провадження [167, с. 248]. З огляду на це, можна зробити висновок, що при письмовому провадженні не ведеться журнал судового засідання і не здійснюється технічна фіксація процедури розгляду і вирішення адміністративної справи.

Основною особливістю судового розгляду справи є обов'язок суду з'ясувати усі фактичні обставини справи, зокрема встановити порядок дослідження доказів, якими обґрунтовуються позовні вимоги. Предметом доказування вважаються обставини на яких ґрунтуються позовні вимоги чи заперечення або, які мають інше значення для вирішення справи та які належить встановити при ухваленні судового рішення у справі [23].

Після з'ясування усіх обставин, суд переходить до судових дебатів, що складаються з промов осіб, які беруть участь у справі. Особа у своїй промові може посилатися виключно на ті обставини і докази, що безпосередньо досліджені судом. Процесуальний порядок проведення судових дебат регламентується ст. 152 КАС України, у випадку виникнення необхідності з'ясування нових обставин, що мають значення для справи, або дослідження нових доказів, суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі. Після закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами судові дебати проводяться у загальному порядку [23].

Судове рішення ухвалюється в нарадчій кімнаті, якщо під час ухвалення рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину, суд повинен постановити ухвалу про поновлення судового розгляду. При цьому розгляд справи проводиться лише в межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки. Рішення у справі приймається з додержанням таємниці нарадчої кімнати, у якій, крім складу суду, ніхто не має

права перебувати. Судове рішення викладається відповідно до вимог КАС України, у письмовій формі та має бути оголошено прилюдно в залі судового засідання.

Відповідно, до узагальнення та вивчення практики розгляду і вирішення адміністративними судами справ, пов'язаних із соціальними виплатами особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, найбільш розповсюдженими є такі категорії справ: 1) спори щодо пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; 2) спори щодо компенсаційних виплат громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; 3) спори щодо одноразової компенсації учасникам ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС; 4) спори, пов'язані зі щорічною допомогою на оздоровлення учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Проведемо аналіз найбільш поширених проблем з якими зустрічаються суди при розгляді і вирішенні спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян.

По-перше, спори щодо пенсійного забезпечення постраждалих громадян є найбільш розповсюдженими у практиці адміністративних судів. Так, до січня 2015 року основною причиною виникнення спорів між постраждалими громадянами та органами державної влади була неврегульованість порядку обчислення і нарахування пенсій. Відповідно до ст. 49 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», пенсії особам, віднесеним до категорій 1, 2, 3, 4 можуть встановлюватися у вигляді державної пенсії та додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю, яка призначається після виникнення права на державну пенсію [37].

Громадянам, віднесеним до 1-ї категорії постраждалих, державні пенсії призначалися відповідно до ст. 54 цього Закону, у той час як особи 2-ї, 3-ї та 4-ї категорії отримували пенсію на умовах визначених Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [97]. Додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, особам, віднесеним до 1-ї категорії, призначалася у

розмірах, встановлених ст. 50 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а особам, віднесеним до категорії 2, 3, 4, - відповідно до ст. 51 зазначеного Закону. Труднощі виникали при визначенні вихідної величини для обчислення пенсії. Згідно з ч. 4 ст. 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [37], розмір мінімальної пенсії за віком був покладений в основу обчислення пенсії. Проте в ч. 3 ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлено, що мінімальний розмір пенсії за віком застосовується виключно для визначення розмірів пенсій, призначених згідно з цим Законом.

Фактично виникала ситуація, коли органи ПФ України не застосовували розмір мінімальної пенсії за віком для обчислення пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Натомість, користувалися Постановою КМ України «Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету» № 1 від 03.01.2002 р. (втратила чинність) [173].

Результатом такої практики стали масові відмови ПФ України в проведенні перерахунку пенсій, що стало причиною звернення постраждалих осіб до адміністративних судів з вимогою захистити їхні порушені права, свободи та інтереси. Зазначимо, що такі спори, здебільшого, вирішувалися на користь громадян, у своїй практиці адміністративні суди вказували на те, що встановлені КМ України розміри сум для розрахунку пенсій не відповідають розмірам мінімальної пенсії за віком. Тому, суди зобов'язували органи ПФ України проводити розрахунки відповідно до ст. ст. 50, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Така судова практика була сформована з огляду на позицію ВС України, який зазначив, що вихідним критерієм розрахунку державної і додаткової пенсій має виступати мінімальна пенсія за віком, розмір якої встановлюється в розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність [174]. Більше того, уряді Постанов ВС України зазначив, що органи ПФ України, при визначенні розміру пенсій, повинні керуватися ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», оскільки в інших законодавчих актах не встановлено мінімального розміру за віком.

У практиці розгляду і вирішення адміністративними судами спорів щодо пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, досить часто виникають ситуації, коли одне питання регулюється декількома нормативно-правовими актами. Вирішуючи такі спори суди сформували, на наш погляд, правильний підхід згідно з яким у випадку виникнення колізії між нормативно-правовими актами різної юридичної сили – застосуванню підлягає той з них, що має вищу юридичну силу. Наприклад, при розрахунку пенсій органи ПФ України повинні були користуватися Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», а не Постановами КМ України.

Однак, траплялися випадки, коли дане питання врегульовувалося нормативно-правовими актами однакової юридичної сили. Така ситуація, зокрема, стала підставою для звернення громадян до суду. Наприклад, до Закону України «Про державний бюджет України на 2011 рік» були внесені зміни згідно з якими ст. ст. 39, 50, 51, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», застосовуються у порядку та розмірах, визначених КМ України, виходячи з фінансового ресурсу. Тобто, органи державної влади фактично отримали можливість на власний розсуд встановлювати розмір пенсій для постраждалих громадян, що й спричинило масові звернення до адміністративних судів.

У своїй практиці адміністративні суди ґрунтувалися на Рішеннях КС України № 20-рп/2011 від 26 грудня 2011 р. [175] та № 3-рп/2012 від 25 січня 2012 р. [176] і виходили з того, що у разі виникнення колізії між нормами законів, однакової юридичної сили, застосуванню підлягає той із них, який прийнято пізніше. В результаті суди не задовольняли адміністративні позови громадян і визнавали правомірними дії органів ПФ України при обчисленні розмірів пенсій на основі Закону України «Про Державний бюджет на 2011 рік».

Проте, у діях КС України прослідковується певна невідповідність міжнародному законодавству. Наприклад, в Рішенні № 20-рп/2011 від 26 грудня 2011 р. [175] суд зазначив, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване статтею 48 Конституції України. Для того аби обґрунтувати свої рішення КС України використав практику Європейського Суду, а також послався на Загальну декларацію прав людини.

Так, на думку суддів, ст. 22 Загальної декларації прав людини визначає, що «...розміри соціальних виплат і допомоги встановлюються з урахуванням фінансових можливостей держави.» Після проведеного нами аналізу положень вищезазначеної Декларації, можемо стверджувати, що ст. 22 не встановлює прямого зв'язку між соціальними виплатами і «фінансовими ресурсами держави», натомість закріплює, що «кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави» [177].

Більше того, Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) в Рішенні «Сук проти України» від 10 березня 2011 р. зазначив, що державні органи не можуть посылатися на відсутність коштів як на підставу невиконання зобов'язань [178]. Однак, у справі «Кйартан Асмундсон проти Ісландії» від 12

жовтня 2004 р., ЄСПЛ визнав право кожної держави на недискримінаційне зменшення розміру пенсій, але при цьому вказав на неможливість позбавлення пенсій через прийняття нових законів [179]. Основне питання полягає в тому, який розмір пенсій гарантує достатній життєвий рівень? Відповідь на дане питання не міститься в законодавстві України та в судовій практиці ЄСПЛ.

На сьогоднішній день пенсії постраждалим громадянам визначаються на основі Постанови КМ України «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 1210 від 23 листопада 2011 р. [180]. Згідно з цією Постановою, мінімальний розмір щомісячної додаткової пенсії для осіб віднесених до 4-ї категорії постраждалих становить 56,94 гривні, що, на наш погляд, не може забезпечити достатнього рівня проживання людини. ЄСПЛ також не визначив, що слід вважати мінімальним рівнем проживання. Так, у справі «Лариошина проти Росії» від 23 квітня 2004 р., заявниці було призначено пенсію у розмірі 20 євро щомісяця, на думку суду, ця сума не досягла мінімального рівня проживання [181].

Для вирішення даного питання, на наш погляд, слід передбачити мінімальний розмір пенсій безпосередньо у Законі України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Також необхідно прив'язати розмір пенсій до розміру мінімальної заробітної плати. На нашу думку, КМ України повинен лише реалізовувати ті положення, що передбачені Законом, а не самостійно визначати розмір соціальних виплат постраждалим громадянам. Такого висновку приходимо з огляду на п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції, де закріплено, що основи соціального захисту визначаються виключно законами України [30]. Натомість КМ України повинен проводити політику у сфері соціального захисту, спрямовану на забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Тобто, до повноважень КМ України можна віднести визначення порядку нарахування пенсій, а не їхнього розміру.

Другою по чисельності категорією справ спори щодо одноразових компенсаційних виплат та щорічної допомоги на оздоровлення постраждалих

осіб. При розгляді і вирішенні таких справ адміністративні суди стикаються з проблемами колізій і недосконалості законодавства, додатково можна виділити проблему встановлення строків звернення до адміністративного суду.

Як показує судова практика, траплялись випадки задоволення позовних вимог про сплату щорічної допомоги на оздоровлення за кілька років. В таких рішеннях суди керувалися п. 3 ч. 1 ст. 268 ЦК України, де закріплено, що позовна давність не поширюється на вимогу про відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю...[105] Наприклад у справі № 2-а-1792/10 [182], особа звернулась з позовом до Управління праці та соціального захисту населення Сумської міської ради про визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання здійснити перерахунок та виплатити щорічну допомогу на оздоровлення. Відповідач в запереченні посилався на те, що позивач пропустив строк звернення до суду.

Однак, суд зазначив, що виплата щорічної допомоги на оздоровлення є компенсацією за шкоду, заподіяною здоров'ю особи, а тому, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 268 ЦК України, позовна давність не поширюється. Аналогічні позиції суддів висвітлювалися в багатьох інших справах, наприклад рішення № 4388009 [183], № 19546617 [184], № 19681128 [185].

На нашу думку, суди помилково визначили природу правовідносин щодо виплати щорічної допомоги на оздоровлення. За своєю суттю вони є публічно-правовими, а не приватно-правовими. Тому до них повинні застосовуватися строки, передбачені в нормах КАС України. Зазначимо, що таку ж позицію займає ВАС України та ВС України. Зокрема, у рішенні № 27434653 [186] було зазначено, що в порядку адміністративного судочинства вирішуються спори фізичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень дій чи бездіяльності. Саме тому до зазначених правовідносин повинні застосовувати строки звернення до суду, визначені ст. 99 КАС України (в редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин).

Крім того, у судовому рішенні № 19511516 [187] судді дійшли висновку, що строк звернення до адміністративного суду не визначається Законами

України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Тому, при зверненні до адміністративних судів громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, повинні керуватися виключно нормами ст. 99 КАС України, яка визначає шестимісячний строк для подання адміністративного позову. Однак, строк звернення до суду може зменшитися до одного місяця, якщо позивач скористався досудовим порядком вирішення спору.

Отже для реалізації права на судовий захист постраждалі особи повинні по-перше, правильно встановити відповідача по справі та третіх осіб. По-друге, встановити підстави, предмет та зміст адміністративного позову, а також визначити підсудність справи, відповідно до положень КАС України. По-третє, дотримуватися шестимісячного строку звернення до суду, при цьому варто пам'ятати, що скориставшись досудовим порядком вирішення спору, строк звернення до суду скорочується та становить один місяць. По-четверте, позивач повинен розуміти, що сьогоднішня редакція ст. 183-2 КАС України дає можливість трактувати її не як право позивача, а як право суду [23]. У зв'язку з цим варто чітко заявити суду своє бажання особисто приймати участь в адміністративному процесі, в іншому випадку особа може втратити можливість реалізувати комплекс процесуальних прав, що передбачені КАС України.

З проведеного аналізу судової практики випливає, що найбільш поширеною категорією справ є спори щодо нарахування, обчислення, перерахунку та виплати соціальної допомоги постраждалим громадянам. Дана категорія справ, за правилами предметної підсудності, розглядається і вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами. У своїй діяльності суди стикаються з проблемами зумовленими недосконалістю законодавства, наявністю прогалин у праві і законі, а також колізіями законодавства.

3.2. Розгляд і вирішення адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Можливість особи оскаржити в судовому порядку рішення органів публічної адміністрації обумовлена, на наш погляд, двома причинами. По-перше, підзаконним характером діяльності суб'єктів владних повноважень. По-друге, можливістю прийняття виключно підзаконних нормативно-правових актів. Іншими словами, рішення і дії суб'єктів владних повноважень спрямовуються на виконання Конституції України та інших законів, а отже не можуть їм суперечити. Загалом, подання адміністративного позову щодо оскарження нормативно-правового акта суб'єкта владних повноважень є підставою виникнення адміністративно-правового спору. Для обґрунтування позовних вимог особі необхідно визначити, які права та інтереси порушує оскаржуваний акт.

Погляди науковців на це питання різняться, наприклад, М.С. Носенко переконаний, що в справах про оскарження нормативно-правових актів порушується суб'єктивне право та інтерес громадянина [188, с. 15]. Натомість В.Е. Беяневич висловлює іншу позицію, згідно з якою в момент видання акта державного чи іншого органу суб'єктивного права ще не існує, воно виникає в майбутньому разом з виникненням правовідносин як наслідок цього акта а тому порушується не суб'єктивне право особи, а її інтерес [189, с. 8]. У зв'язку з цим, суд визнаючи нормативно-правовий акт незаконним, захищає не суб'єктивне право, а інтерес особи, оскільки він є передумовою і метою суб'єктивного права особи [190, с. 15]. На наш погляд, суд визнаючи рішення органу публічної адміністрації незаконним захищає як суб'єктивні права, так й інтереси постраждалих осіб. На наш погляд, інтерес особи може бути захищеним лише у випадку, коли передбачений нормативно-правовим актом, наприклад,

законодавчо закріплене право на отримання пенсії – створює передумови для виникнення у особи законного інтересу на реалізацію даного права. Таким чином, якщо інтерес громадянина не передбачений законом – він не може бути захищений у суді, адже відсутні підстави для судового захисту.

Як вже було зазначено, діяльність органів виконавчої влади, за своїм змістом, є підзаконною і спрямованою на реалізацію законодавчих актів. Наприклад, КМ України не уповноважений позбавити особу права на отримання соціальної допомоги, якщо це не передбачено законом, однак, має можливість визначити розмір і порядок її виплати. У випадку незгоди з рішенням КМ України, у громадянина виникає законний інтерес захистити своє суб'єктивне право. Тому, вважаємо, що адміністративний суд захищає законні інтереси і суб'єктивні права громадянина.

Безумовно, нормотворча діяльність суб'єктів владних повноважень впливає на суспільні відносини у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. У попередніх розділах було проведено аналіз їхньої компетенції у даній сфері. При оскарженні нормативно-правового акта, необхідно чітко визначити орган, що прийняв оскаржуваний акт.

Компетенція окружних адміністративних судів поширюється на розгляд і вирішення спорів однією зі сторін в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [23].

Місцеві загальні суди як адміністративні суди розглядають справи у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам.

Проаналізувавши ст. ст. 17-19 КАС України, можемо стверджувати, що місцеві загальні суди як адміністративні суди розглядають і вирішують спори щодо оскарження рішень міських рад, їх виконавчих і розпорядчих органів, посадових та службових осіб. Однак, на практиці можливе виникнення певних труднощів, наприклад, доволі часто постраждали громадяни оскаржують рішення управлінь праці і соціального захисту місцевих рад. Відповідні адміністративні позови подаються до місцевих загальних судів як адміністративних судів. Суди інколи повертають позови громадянам керуючись п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України (справа не підсудна цьому адміністративному суду). У судових рішеннях наголошується, що такі справи підсудні окружним адміністративним судам, оскільки відповідачем є орган виконавчої влади. На наш погляд, такими діями судді порушують право особи на розгляд її справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», а саме ст. 11, виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [157]. У такому випадку, адміністративні позови постраждалих громадян щодо оскарження рішень управлінь праці і соціального захисту місцевих рад – підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам, що впливає з правил предметної підсудності КАС України. Пленум ВАС України наголосив, що порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на розгляд до належного суду [191].

Компетенція окружних адміністративних судів поширюється на вирішення справ щодо оскарження рішень Верховної Ради АР Крим, Ради Міністрів АР Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, їх посадових чи службових осіб. Окружний адміністративний суд, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ розглядає і вирішує справи щодо оскарження рішень КМ України, Міністерства соціальної політики, центрального органу виконавчої влади, повноваження якого поширюються на

всю територію України [23]. Дану категорію справ, відповідно до Указу Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів», розглядає Окружний адміністративний суд міста Києва [192]. Слід звернути увагу, що даний суд розглядає справи щодо оскарження рішень, які мають загальнообов'язковий характер на всій території України. Тому важливо відрізнити нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії. Офіційного визначення нормативно-правового акта та акта індивідуальної дії КАС України не містить.

Деякі вчені стверджують, що використання терміна «рішення» при оскарженні нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень є недоліком КАС України і потребує внесення відповідних змін, що дозволило б уникнути непорозумінь на практиці [193, с. 37 – 39]. Для того аби відмежувати нормативно-правові акти від правових актів індивідуальної дії, потрібно проаналізувати позиції науковців.

Досить часто під нормативно-правовим актом розуміють рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, іншого суб'єкта при виконанні ним владних управлінських функцій, яке прийняте з урахуванням правил юридичної техніки, містить у собі норми права, поширюється на невизначене коло осіб, призначене для неодноразового використання та яке діє незалежно від того, виникли чи закінчилися врегульовані ним правовідносини [190, с. 8]. Існує позиція згідно з якою нормативно-правовий акт спрямований на встановлення, зміну або скасування дії норм права [133, с. 395]. Ю.П. Битяк вважає, що нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права, тоді як індивідуальні акти розв'язують конкретні питання управління й не містять у собі норм права [194, с. 143 – 144]. Більш детально це питання дослідив професор А.І. Берлач, який зазначає, що індивідуальні правові акти спрямовані на розв'язання окремого питання управлінського процесу з конкретизацією особи, поведінка якої визначається цим актом [26, с. 149].

З огляду на вищевказане, можемо виокремити такі ознаки нормативно-правових актів: регулюють однотипні суспільні відносини; містять норми права; встановлюють конкретні правила поведінки; стосуються широкого кола суб'єктів права; передбачають багаторазове використання; сприяють виникненню, зміні чи припиненню правовідносин; притаманна офіційність; дотримання юридичної техніки прийняття. Натомість, ознаками правових актів індивідуальної дії є: відсутність норм права; спрямованість на регулювання конкретних життєвих обставин, ситуацій або випадків; не розповсюджують свою дію на широке коло суб'єктів права; адресний характер застосування; одноразовість дії; офіційність; прийняття з дотриманням юридичної техніки.

Отже, нормативно-правовий акт – це офіційний документ суб'єкта владних повноважень, що містить у собі норми права, спрямовані на регулювання суспільних відносин з невизначеним колом суб'єктів та передбачає багаторазове його застосування.

Правовий акт індивідуальної дії (далі – ПАІД) – це офіційний документ суб'єкта владних повноважень, що не містить норм права і спрямований на виконання нормативно-правового акта та адресований конкретно визначеному суб'єкту права з метою розв'язання конкретної життєвої ситуації.

Приходимо до висновку, що Окружний адміністративний суд міста Києва розглядає і вирішує справи щодо оскарження нормативно-правових актів КМ України, Міністерства соціальної політики, центрального органу виконавчої влади, повноваження якого поширюються на всю територію України.

КАС України також визначає правила оскарження правових актів індивідуальної дії, зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 18, справи щодо оскарження 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 [23]. У даній правовій нормі, на наш погляд, присутня певна неточність, допущена законодавцем. Так, згідно даного положення, особа може

оскаржити тільки дію або бездіяльність, а тому постає запитання чи є прийняття правового акта дією суб'єкта владних повноважень?

На наше переконання, дана правова норма передбачає можливість оскарження правового акта індивідуальної дії посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади. Такий висновок можна зробити з огляду на те, що юридичними діями визнаються вчинки особи, акти державних органів та інших суб'єктів. Однак, з метою усунення подвійного тлумачення норми права, пропонуємо викласти ч. 3 ст. 18 КАС України 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».

Територіально адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України. Пленум ВАС України дав роз'яснення стосовно визначення місця проживання і перебування особи. Так, згідно зі ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні» місцем проживання фізичної особи вважається адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців, а місцем перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік [191].

Проаналізувавши положення ст. ст. 18 – 20 КАС України, можемо зробити такі висновки, по-перше, місцеві загальні суди як адміністративні суди розглядають і вирішують справи щодо: оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування; оскарження правових актів індивідуальної

дії прийнятих посадовими і службовими особами органів місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів. По-друге, окружним адміністративним судам України підсудні справи щодо оскарження нормативно-правових актів органів державної влади, інших державних органів, органів влади АР Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, крім справ передбачених ч. 3 ст. 19 КАС України; оскарження правових актів індивідуальної дії прийнятих посадовими і службовими особами органів державної влади, інших державних органів, органів влади АР Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад. По-третє, Окружний адміністративний суд міста Києва крім справ передбачених ч. 2 ст. 18 КАС України також розглядає справи щодо: оскарження нормативно-правових актів КМ України, Міністерства соціальної політики України чи іншого центрального органу виконавчої влади, повноваження якого поширюються на всю територію України; оскарження правових актів індивідуальної дії прийнятих посадовими чи службовими особами КМ України, Міністерства соціальної політики України чи іншого центрального органу виконавчої влади, повноваження якого поширюються на всю територію України. По-четверте, ВАС України розглядає і вирішує справи щодо: оскарження нормативно-правових актів Президента України; оскарження Постанов ВР України. По-п'яте, справи щодо оскарження правових актів індивідуальної дії посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів розглядаються і вирішуються місцевими загальними судами як адміністративними судами за місцем проживання позивача або за місцезнаходженням відповідача. По-шосте, справи щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом за місцезнаходженням такого органу. По-сьоме, справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної особи, вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за

zareєстрованим місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (ч. 2 ст. 19 КАС України). По-восьме, справи щодо оскарження правових актів індивідуальної дії органів влади АР Крим розглядаються і вирішуються адміністративними судами за місцем проживання позивача. По-дев'яте, справи щодо оскарження нормативно-правових актів органів АР Крим розглядаються окружним адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Визначивши адміністративний суд, до якого слід звертатися з оскарженням нормативно-правового акта чи правового акта індивідуальної дії, громадянин повинен конкретизувати свої позовні вимоги. На наш погляд, правильно сформульовані вимоги позивача сприяють позитивному вирішенню адміністративної справи. Положення КАС України чітко не визначають з якою саме вимогою позивач повинен звертатися до суду при оскарженні рішень суб'єктів владних повноважень. Зокрема, ч. 8 ст.171 КАС України закріплює повноваження суду визнати НПА незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили. Крім того, ч. 11 ст. 171 КАС України надає суду можливість визнати рішення суб'єкта владних повноважень нечинним [23].

Така позиція законодавця дещо протирічить ст. 105 КАС України, де містяться вимоги щодо форми і змісту адміністративного позову. Зокрема, в п. 1 ч. 4 ст. 105 зазначено, що адміністративний позов може містити вимоги щодо скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень. Разом з тим, у п. 1 ч. 2 ст. 162 КАС України зазначено, що суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення [23].

Отже, теоретично адміністративний позов щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень може містити вимоги щодо його: скасування;

визнання нечинним; таким, що не відповідає нормативно-правовому акту вищої юридичної сили; протиправним. Ускладнює вирішення даної проблеми і відсутність в положеннях КАС України визначень понять «незаконний», «протиправний», «нечинний». На думку Я.С. Рябченка, категорія «незаконний» фактично охоплює собою значення положення «не відповідає правовому акту вищої юридичної сили» [190, с. 70]. Відповідно до положень Конституції України, нечинними НПА є такі, що не доведені населенню. В такому випадку, можна припустити, що нечинність рішення органів публічної адміністрації не означає його незаконності. Тому, на нашу думку, для ясності положень процесуального законодавства, пропонуємо викласти п. 1 ч. 4 ст. 105 КАС України у такій редакції: «визнання нечинним або незаконним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень».

Однак, на даний момент, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, слід керуватися виключно п. 1 ч. 4 ст. 105 КАС України у чинній редакції і використовувати терміни «скасування» та «визнання нечинним» рішення суб'єкта владних повноважень. Чітке слідування положень КАС України сприятиме захисту інтересів позивача і дозволить уникнути відмови суду в задоволенні позовних вимог у зв'язку з їх невірним формулюванням.

Ще одним проблемним питанням оскарження рішень органів публічної адміністрації є строки звернення з адміністративним позовом до суду. Норми КАС України встановлюють загальний шестимісячний строк для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. Для строків оскарження рішень суб'єкта владних повноважень не передбачено ніяких особливостей, тому громадяни повинні звернутися до суду у шестимісячний строк. За загальним правилом дія НПА поширюється на широке коло суб'єктів, а тому в положенні КАС України передбачена можливість його оскарження особами, щодо яких його вже застосовано, а також особами, до яких може бути застосовано такий НПА.

Дане правове положення було роз'яснене Постановою Пленуму ВАС України № 2 від 06.03.2008 року, в якому зазначено, що позивач повинен довести факт застосування до нього оскаржуваного нормативно-правового акта або те, що він є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акта [191]. Суд не може давати оцінку таким обставинам при відкритті провадження в адміністративній справі, а тому не має права відмовити у відкритті провадження у справі чи повернути позовну заяву з посиланням на ч. 2 ст. 171 КАС України, якщо особа своє звернення обґрунтовує необхідністю захисту своїх прав, свобод чи інтересів. Отже, якщо акт оскаржує особа, на яку не поширюється його дія, або яка не перебуває у відносинах, до яких такий акт може застосовуватися – суд відмовить у задоволенні позовних вимог.

Шестимісячний строк звернення до адміністративного суду стосується осіб, на яких розповсюджується дія нормативно-правового акта і на осіб, які можуть перебувати у відносинах, до яких такий акт може бути застосований. У той же час, момент, коли на особу починає поширювати свою дію нормативно-правовий акт може розпочатися протягом значного часу після його прийняття [190, с. 67]. Таким чином особа автоматично втрапить можливість звернутися з відповідним позовом до адміністративного суду.

Наприклад, Постанова КМ України «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», серед іншого, встановлює порядок розрахунку і виплати щомісячної додаткової пенсії внаслідок заподіяної шкоди заподіяної здоров'ю, для осіб віднесених до 1-ї категорії потерпілих [180]. Постанову було прийнято 23.11.2011 року, тобто шестимісячний строк уже сплив. Однак, громадянин може бути віднесений до 1-ї категорії потерпілих в 2015 році, або пізніше, у такому випадку особа не зможе подати адміністративний позов.

В даному ракурсі актуальності набуває положення ч. 2 ст. 171 КАС України, де зазначено, що строк для звернення до адміністративного суду встановлюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. У судовій практиці сформувався

підхід згідно з яким офіційне оприлюднення НПА є моментом з якого починається перебіг позовних строків. Відповідно до Указу Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», закони України, інші акти ВР України, КМ України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях, якими є «Офіційний вісник України», газета «Урядовий кур'єр». З огляду на активну нормотворчу діяльність суб'єктів владних повноважень у сфері соціального захисту постраждалих громадян стає очевидним, що не всі мають можливість ознайомлюватися з офіційними виданнями вчасно.

У деяких випадках, як зазначає Я.С. Рябченко, суди вираховують строк звернення до адміністративного суду з моменту, коли особа стала учасником правовідносин, що регламентуються оскаржуваним актом. Тому, він пропонує обчислювати такий строк з моменту, коли позивач став учасником урегульованих нормативно-правовим актом відносин [190, с. 69]. На нашу думку, такий підхід дозволить ефективніше захистити права суб'єктів адміністративного права. У такому випадку, право на оскарження нормативно-правового акта зберігатиметься протягом його дії.

Компетенцією адміністративних судів у справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень є перевірка останніх щодо їх законності. Адміністративні суди не розглядають питань конституційності нормативно-правових актів, такими повноваженнями наділений виключно КС України.

У справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють чи прийняті вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, із якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення; безсторонньо; добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими

несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення; з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [191]. На наш погляд, провадження щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень можна поділити на процесуальні стадії, під якими Ю.П. Битяк розуміє відділену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження. На його погляд, слід виділяти такі стадії: 1) стадія аналізу ситуації; 2) стадія прийняття рішення у справі; 3) стадія оскарження або опротестування рішення у справі; 4) стадія виконання прийнятого рішення [194, с. 213].

У свою чергу кожна стадія включає визначені законом процесуальні дії, що спрямовані на досягнення мети адміністративного судочинства, а саме захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах. Е.Ф. Демський визначає процесуальні дії як складові адміністративного процесу, що характеризують діяльність учасників адміністративного процесу, спрямовану на визнання, реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, держави і суспільства в цілому [166, с. 115].

Проаналізувавши положення КАС України, можна виділити такі стадії адміністративного провадження: відкриття провадження у справі; підготовка справи до судового розгляду; судовий розгляд справи; перегляд судових рішень; виконання судових рішень. Ми не будемо детально зупинятися на аналізі кожної стадії провадження, натомість охарактеризуємо особливості, що притаманні саме судовому оскарженню рішень суб'єктів владних повноважень.

Стадія відкриття провадження у справі. Суддя відкриває провадження у справі щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень на підставі поданого адміністративного позову. На даній стадії суд з'ясовує такі факти: 1) чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; 2) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); 3) чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим

статтею 106 КАС України; 4) чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; 5) чи подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) чи немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом [23].

З наведеного випливає, що суд перевіряє особу позивача, його позовні вимоги, дотримання строків звернення до суду і підсудність справи суду. Слід пам'ятати, що з позовом щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень може звертатися особа щодо якої таке рішення застосовано, або особа, яка є суб'єктом правовідносин, де буде застосовано оскаржуване рішення.

Адміністративний позов повинен бути оформлений відповідно до ст. 106 КАС України. У випадку не дотримання визначених законом вимог, суддя постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху і встановлює строк для усунення недоліків позову. Копію ухвали надсилають особі, що звернулася із позовною заявою.

Суддя також може постановити ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі, якщо: заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства; у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду; ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі); настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні

правовідносини не допускають правонаступництва [23]. Копія ухвали про відмову у відкритті провадження надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами. Особа може оскаржити ухвалу суду про відмову у відкритті провадження у справі. Однак, повторне звернення тієї ж особи до адміністративного суду з таким самим адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

Якщо суд не має підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження у справі – суддя виносить ухвалу про відкриття провадження у справі, копія якої надсилається сторонам справи. Відповідачу також надсилають копію адміністративного позову та додатків до неї. Особливістю відкриття провадження у справі щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень є те, що суддя повинен додатково дотриматися вимог ст. 171 КАС України. Так, в ч. 3 зазначеної статті передбачається, що у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Таке оголошення повинно містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи і має бути опубліковано не пізніше як за сім днів до судового розгляду.

Отже, суд не може перейти до судового розгляду справи до моменту опублікування оголошення. Разом з тим орган публічної адміністрації може використовувати положення ч. 5 ст. 171 КАС України з метою затягування часу розгляду і вирішення справи, чим не порушить вимогу законодавства щодо добросовісного використання процесуальних прав та свобод. У даному ракурсі слід звернути увагу на питання забезпечення адміністративного позову.

За загальним правилом, подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень. Проте, суд у порядку

забезпечення адміністративного позову може зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Відповідна ухвала негайно надсилається до органу публічної адміністрації, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання. Тобто КАС України передбачає два види забезпечення адміністративного позову щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень: зупинення дії оскаржуваного акта, або окремих його частин; заборона вчиняти певні дії.

Разом з тим, забезпечення позову може мати й певні ризики, наприклад, НПА розповсюджує свою дію на широке коло суб'єктів, отже, зупинення його дії може призвести до порушення прав, свобод та інтересів інших осіб, особливо, якщо суд прийме рішення про законність НПА. На наш погляд, більш доцільним, у даному ракурсі, є спосіб забезпечення позову у формі заборони вчиняти певні дії. Альтернативою може бути зупинення дії акта по відношенню до позивача. У такому випадку, суд захистить права особи, яка звертається до суду, а також не порушить суспільні відносини, що виникають на основі оскаржуваного НПА. Більш того це повністю відповідає положенням КАС України про те, що відповідний адміністративний позов може подати особа, на яку поширюється дія акта, або особа, яка перебуває у правовідносинах, де може застосовуватися такий акт.

Отже, суд може вплинути на суб'єкта владних повноважень шляхом забезпечення адміністративного позову. Своєчасне ж опублікування означає, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Скарги на судові рішення в цій справі таких осіб, якщо вони не брали участі у справі, залишаються без розгляду. В свою чергу, це свідчить про те, що особи, які не брали участь у справі, не позбавляються права звернутися до адміністративного суду з позовом щодо оскарження того ж рішення органу публічної адміністрації.

Стадія підготовки справи до судового розгляду. Підготовка справи до судового розгляду здійснюється суддею, або колегією суддів, які відкрили провадження у справі. На даному етапі суд наділений широкими

повноваженнями, зокрема, може: прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів; навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача; прийняти рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи; викликати на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; прийняти рішення про проведення попереднього судового засідання [23]. На стадії підготовки до судового розгляду важливе значення має проведення попереднього судового засідання, основною метою якого є врегулювання спору до судового розгляду.

Однак, особливістю справ щодо оскарження рішень нормативно-правових актів є те, що примирення сторін неможливе. Закономірно, що оскаржуючи рішення суб'єкта владних повноважень особа хоче досягти позитивних для себе результатів. Такими, зокрема, слід вважати скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень. Тому суд повинен всебічно дослідити надані докази і прийняти рішення щодо законності оскаржуваного акта. У випадку примирення сторін, суд втратить таку можливість і, як результат, потенційно незаконні НПА будуть продовжувати діяти.

Разом з тим, в науці існують думки про те, що у випадку погодження відповідача змінити незаконні положення свого рішення можливе досягнення примирення сторін [195]. Однак, у такому випадку виникає інша проблема, а саме – виконання суб'єктом владних повноважень обов'язків по зміні оскаржуваного акта. Більше того можливість примирення сторін, у даній категорії справ, позбавить суд можливості перевірки законності оскаржуваного акта. На наш погляд, доцільніше вести мову про примирення сторін у справах щодо оскарження правових актів індивідуальної дії.

Так, у ч. 1 ст. 113 КАС України встановлюється, що примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову [23]. ПАІД не розповсюджується на широке коло суб'єктів і стосується

лише чітко визначеної особи. Тому, теоретично застосування примирення сторін у даній категорії справ не суперечитиме ст. 113 КАС України. Якщо суб'єкт владних повноважень визнає незаконність свого рішення і зобов'язується його скасувати, а позивач не заявляє вимог щодо відшкодування збитків – зникає необхідність проведення судового розгляду справи. Якщо ж суб'єкт владних повноважень не виконав своїх зобов'язань, КАС України передбачає можливість поновлення провадження у справі за клопотанням сторони.

За результатами проведення підготовки справи до судового розгляду може бути постановлена ухвала про: залишення позовної заяви без розгляду; зупинення провадження у справі; закриття провадження у справі; закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду [23]. В ч. 1 ст. 122 КАС України передбачено, що адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі. Разом з тим, в ч. 7 ст. 171 КАС України встановлюється, що адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі [23]. Цей строк у виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць. Як бачимо у ст. 171 КАС України наголошується на тому, що справа «вирішується», тобто протягом місяця суд повинен прийняти рішення по справі. У той же час, КАС України не передбачає скороченого строку розгляду справ даної категорії. На нашу думку, КАС України повинен встановлювати скорочений строк вирішення справ щодо оскарження рішень органів публічної адміністрації. Такий висновок можна зробити з огляду на специфіку даної категорії справ, а саме: нагальність відновлення порушених прав, свобод та інтересів позивача; зупинення дії незаконного рішення; захистом прав та інтересів інших осіб, які не беруть участь у справі; попередженням виникнення суспільних відносин на основі оскаржуваного рішення.

Звісно, що для всебічного розгляду і вирішення справи суду потрібен час. Вважаємо місячний строк обґрунтованим і достатнім для прийняття судового рішення у справі, а тому пропонуємо вилучити з ч. 7 ст. 171 та ч. 4 ст. 171-1 КАС України речення «У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць».

Особливістю судового розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності КМ України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, їхньої посадової чи службової особи є їх колегіальний розгляд. У той час як справи щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, посадових і службових осіб, вирішуються відповідно до ст. 23 КАС України, одноособово. Вважаємо, що справи даної категорії у місцевих загальних судах як адміністративних судах повинні також розглядатися колегіально у складі трьох суддів. Це забезпечить всебічний та ефективний захист прав, свобод та інтересів позивачів і мінімізує винесення неправомірного рішення у справі.

Рішення щодо справи ухвалюється суддею в нарадчій кімнаті одноособово, або колегіально. На думку доцента Р.О. Куйбіди, суд повинен вирішити: а) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення осіб; б) чи наявні інші обставини, які мають значення для вирішення справи; в) яку правову норму належить застосувати; г) чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні; д) як розподілити між сторонами судові витрати; ж) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову [112, с. 103 – 104]. Вирішуючи адміністративну справу по суті, суд може задовольнити чи відмовити у задоволенні позовних вимог повністю або частково. У справах щодо оскарження рішень органів публічної адміністрації, може бути прийнято рішення про скасування, або визнання нечинними оскаржуваного рішення чи окремих його положень.

Згідно з Постановою Пленуму ВАС України №7 від 20.05.2013 року, скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття такого акта. Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта. Суд визначає, що рішення суб'єкта владних повноважень є нечинним, тобто втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, якщо на підставі цього рішення виникли правовідносини, які доцільно зберегти. При цьому суди повинні виходити з того, що вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним [196]. Додатково передбачена вимога про те, що резолютивна частина постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили.

На основі проведеного вище аналізу положень чинного процесуального законодавства та позицій науковців, можемо виокремити основні недоліки правового регулювання розгляду і вирішення справ щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень. По-перше, справи щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, посадових і службових осіб, розглядаються суддями місцевих загальних судів одноособово, що не сприяє всебічному та неупередженому вирішенню справи. По-друге, КАС України не встановлює спеціальних строків позовної давності для оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, що призводить до обмеження конституційного права особи на судовий захист її прав та інтересів.

По-третє, КАС України не регулює питання примирення сторін у спорах щодо оскарження правових актів індивідуальної дії.

3.3. Перегляд судових рішень у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Для повноцінної реалізації особою права на судовий захист, а також з метою забезпечення законності у судових рішеннях, законодавством передбачено процедуру їхнього перегляду. Згідно з КАС України, судові рішення можуть переглядатися судами апеляційної і касаційної інстанції, а також Верховним Судом України.

Розпочнемо з аналізу процедури перегляду судових рішень в апеляційному порядку. Загалом апеляція являє собою спосіб перевірки судових актів і є процесуальною гарантією, що забезпечує законність та обґрунтованість судових рішень, вироків, постанов та ухвал суду першої інстанції; однакового застосування судами норм матеріального і процесуального права [31, с. 35]. Існує позиція, згідно з якою поняття «апеляція» можна розглядати у широкому (як оскарження особою певних дій чи бездіяльності винних осіб, рішень чи інших актів органів публічної адміністрації шляхом звернення до вищестоящої інстанції чи відповідного юрисдикційного органу) і вузькому (як окрема форма оскарження в порядку цивільного, господарського, кримінального процесу, або в порядку, адміністративного судочинства рішень (постанов), які не набрали законної сили шляхом звернення до суду апеляційної інстанції) розуміннях [197, с. 42].

З огляду на цілі дисертаційного дослідження, у даному розділі ми проаналізуємо апеляційне провадження у його вузькому розумінні. Основним завданням судів апеляційної інстанції, як стверджує Ю.Л. Шеренін, є перегляд за апеляційною скаргою адміністративної справи і судового рішення на предмет правильності встановлення судом першої інстанції обставин у справі

та застосування норм права [198, с. 83]. Таким чином до завдань апеляційних адміністративних судів можна віднести виправлення помилок, допущених судами першої інстанції, у питаннях факту та у питаннях права.

Апеляційне провадження умовно можна розподілити на стадії, однак, на теоретичному рівні відсутній єдиний підхід до їх визначення. Одні автори виокремлюють стадію апеляційного оскарження і відкриття апеляційного провадження; стадію підготовки адміністративної справи до апеляційного розгляду; стадію апеляційного розгляду; стадію ухвалення судового рішення [199, с. 733 – 734]. Інші схиляються до більш широкого розуміння стадійності апеляційного провадження і виділяють: 1) подання апеляційної скарги; 2) реєстрація апеляційної справи та постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження; 3) підготовка справи до апеляційного розгляду; 4) апеляційний розгляд справи; 5) прийняття судового рішення; 6) направлення справи до адміністративного суду першої інстанції [200, с. 162].

З огляду на структуру КАС України, вважаємо доцільним проаналізувати чотири стадії адміністративного провадження. Так, сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених КАС України. У даному ракурсі зазначимо, що ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду повністю або частково у випадках, встановлених КАС України. Заперечення на інші ухвали можуть бути викладені в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції [23].

Отже, відповідно до положень КАС України, право на повне чи часткове оскарження постанови, або ухвали суду першої інстанції мають такі категорії осіб: по-перше, сторони у справі – позивач і відповідач; по-друге, особи, які беруть участь у справі – представники сторін, треті особи, їхні представники; по-третє, особи, які не брали участь у справі, але суд вирішив питання про їхні права, свободи і законні інтереси.

Зазначимо, що КАС України передбачає можливість оскарження ухвал суду першої інстанції окремо від постанови повністю або частково. На думку, Е.Ф. Демського, це обумовлено необхідністю: 1) розгляду адміністративних справ протягом розумного строку; 2) запобігання зловживання правом оскарження ухвал з метою затягування процесу розгляду справи; 3) усунення можливості заявлень необґрунтованих клопотань і оскаржень ухвал про відмову в задоволенні цих клопотань; 4) надання судовим рішенням імперативності та забезпечення керованості адміністративним процесом [166, с. 350].

КАС України регулює порядок і строки подання апеляційної скарги, зокрема остання подається до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судове рішення. Одночасно особа, яка її подає – надсилає копію апеляційної скарги до відповідного суду апеляційної інстанції. Відповідно до вимог ст. 186 КАС України, строк подання апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції – десять днів з дня її проголошення; скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Однак, у випадках застосування судом положень ч. 3 ст. 160 КАС України, або прийняття постанови у письмовому провадженні, апеляційна скарга подається протягом десяти днів з дня отримання копії постанови; апеляційна скарга на ухвалу суду – протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали.

У випадках подання апеляційної скарги після закінчення строків, особа повинна надати суду обґрунтовані підстави для його поновлення. Суд залишає апеляційну скаргу без руху, якщо не знайде поважних причин для поновлення такого строку. Процесуальним наслідком недотримання особою строків подання апеляційної скарги є відмова судді-доповідача у відкритті апеляційного провадження. Разом з тим, апеляційне провадження у справах щодо соціального захисту постраждалих осіб може відбуватися з певними процесуальними особливостями. Така тенденція обумовлена різною природою адміністративних позовів, зокрема варто виокремити по-перше, справи щодо

оскарження актів, дій чи бездіяльності ВР України і Президента України та по-друге, справи щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання різного роду соціальних виплат – такі справи можуть розглядатися в порядку скороченого провадження, що обумовлює спеціальну процедуру апеляційного оскарження рішень суду першої інстанції.

Особливість апеляційного провадження у справах щодо оскарження дій чи бездіяльності ВР України, Президента України, зумовлена, насамперед, специфічним порядком розгляду і вирішення даної категорії справ судом першої інстанції. Дана категорія справ розглядається ВАС України як судом першої інстанції. Відповідно до ч. 6 ст. 171-1 КАС України, Рішення ВАС України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності ВР України і Президента України підлягає перегляду ВС України у порядку, визначеному КАС України [23].

До особливостей апеляційного провадження у справах, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 183-2 КАС України, належать такі: 1) встановлення права суду розглядати апеляційні скарги 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 у порядку письмового провадження; 2) у разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої у скороченому провадженні, ухвала суду апеляційної інстанції по такій справі є остаточною й оскарженню не підлягає [198, с. 98]. Додатково зазначимо, що строк для подання апеляційної скарги стороною або іншою особою, яка брала участь у справі, на постанову суду першої інстанції, прийняту у порядку скороченого провадження, обчислюється з моменту отримання копії постанови.

Апеляційна скарга подається у письмовій формі з дотриманням вимог встановлених ч. 2 ст. 187 КАС України. Особа, яка бажає взяти особисто участь у судовому засіданні суду апеляційної інстанції повинна зазначити про це в апеляційній скарзі, в іншому випадку справа буде розглядатися за її відсутності. Через три дні після закінчення строку на подання апеляційної скарги, суд першої інстанції надсилає її разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції. Адміністративна справа передається судді-доповідачу не пізніше наступного дня після її реєстрації, суддя протягом трьох днів повинен перевірити апеляційну скаргу на відповідність вимогам КАС України та у випадку відсутності недоліків – відкрити апеляційне провадження, якщо ж скарга не містить невідповідності процесуальному законодавству – постановляється ухвала про залишення апеляційної скарги без руху.

Особі може бути відмовлено у відкритті апеляційного провадження, якщо: справа не підлягає апеляційному розгляду у порядку адміністративного судочинства; є ухвала про закриття апеляційного провадження у зв'язку з відмовою особи від апеляційної скарги; є ухвала про відмову у задоволенні апеляційної скарги цієї особи або про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою [23]. Зазначимо, що ухвали про повернення апеляційної скарги або про відмову у відкритті апеляційного провадження можуть бути оскаржені у касаційному порядку.

Наступною стадією апеляційного провадження є підготовка справи до розгляду. Для всебічної підготовки справи суддя вчиняє такі дії: з'ясовує склад учасників адміністративного процесу; надсилає копії ухвали про відкриття апеляційного провадження особам, які беруть участь у справі, разом з копією апеляційної скарги, інформацією про їхні права та обов'язки і встановлює строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на апеляційну скаргу; з'ясовує обставини, на які посилаються особи, що беруть участь у справі, як на підставу своїх вимог і заперечень; з'ясовує, які обставини визнаються та які заперечуються особами, що беруть участь у справі; пропонує особам, що беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, або витребує їх

за клопотанням особи, що подала апеляційну скаргу, або з власної ініціативи; вирішує інші письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі; вирішує питання про можливість письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді апеляційної інстанції; вирішує інші питання, необхідні для апеляційного розгляду справи [23]. Проаналізувавши положення КАС України, можна зробити висновок, що дії судді на даній стадії апеляційного провадження не є вичерпними. Після проведення підготовчих дій суддя-доповідач призначає справу до апеляційного розгляду. Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції, з урахуванням особливостей, передбачених для апеляційної інстанції.

Суд апеляційної інстанції переглядає судові рішення в межах апеляційної скарги, однак, може вийти за її межі у разі встановлення порушень, які призвели до неправильного вирішення справи. Також суд апеляційної інстанції може дослідити докази, що не досліджувалися у першій інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим відхилення їх судом першої інстанції. Крім того, в апеляційній інстанції можуть вивчатися докази, що були досліджені судом першої інстанції з порушенням вимог КАС України. В процесі розгляду апеляційної скарги, суд може встановити нові обставини справи, які не були досліджені судом першої інстанції в зв'язку з неправильним застосуванням норм матеріального права. Разом з тим, суд апеляційної інстанції не може розглядати позовні вимоги особи, якщо останні не були розглянуті судом першої інстанції.

У деяких випадках справи можуть розглядатися судом апеляційної інстанції в порядку скороченого провадження. В такому разі судові засідання не проводиться, рішення приймається за результатами вивчення адміністративної справи, адміністративної скарги і заперечень на неї. Зазначимо, що відповідно до положень КАС України, суд апеляційної інстанції може розглянути справу в порядку скороченого провадження, якщо: особи, які

беруть участь у справі, не подали клопотань про розгляд справи за їх участі, або не прибули в судові засідання, хоча й були належним чином повідомлені, а також у випадках подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції щодо справ передбачених п. п. 1, 2 ч. першої ст. 183-2 КАС України [23].

Суд апеляційної інстанції повинен розглянути скаргу на рішення суду першої інстанції протягом одного місяці з дня відкриття апеляційного провадження у справі, в той час як скарга на ухвалу суду першої інстанції має бути розглянута протягом п'ятнадцяти днів. Разом з тим, за клопотанням учасника справи термін розгляду може бути продовжений не більше як на п'ятнадцять днів. За результатами розгляду апеляційної скарги суд має право залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду – без змін; змінити постанову суду; скасувати її та прийняти нову постанову суду; скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі; визнати постанову суду нечинною і закрити провадження у справі. Натомість процесуальним наслідком розгляду апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції може бути: залишення скарги без задоволення, а ухвали суду без змін; зміна ухвали суду; скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду; скасування ухвали суду і залишення позовної заяви без розгляду або закриття провадження у справі; визнання ухвали суду нечинною і закриття провадження у справі; скасування ухвали суду і постановлення нової ухвали [23].

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше як у семиденний строк направляється до адміністративного суду першої інстанції, який її розглянув. У разі прийняття постанови або ухвали суду апеляційної інстанції в порядку письмового провадження справа повертається до адміністративного суду першої інстанції невідкладно після набрання постановою або ухвалою суду апеляційної інстанції законної сили.

Проведений вище аналіз положень КАС України дає змогу виокремити та систематизувати особливості апеляційного провадження у справах щодо

соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. По-перше, право на апеляційне оскарження рішень судів першої інстанції може бути реалізоване особами, які беруть участь у справі, а саме позивачем, відповідачем, третіми особами та особами, які не брали участі у справі, але суд вирішив питання про їх права, свободи та обов'язки. По-друге, суд апеляційної інстанції переглядає лише ті рішення судів першої інстанції, що не набрали законної сили. По-третє, при перегляді апеляційних скарг суди апеляційної інстанції забезпечують виправлення помилок як у питаннях права, так і у питаннях встановлення факту. По-четверте, за загальним правилом особа може оскаржити повністю або частково ухвали суду першої інстанції окремо від постанови суду. Проте, заперечення особи на ухвалу суду щодо розгляду справи в порядку скороченого провадження можуть бути зазначені лише в апеляційній скарзі на постанову суду першої інстанції. По-п'яте, апеляційна скарга подається до апеляційного адміністративного суду через суд першої інстанції, де було прийнято оскаржуване рішення. По-шосте, рішення судів першої інстанції, прийняті в порядку скороченого провадження, можуть бути оскаржені до апеляційного суду в спеціально передбачені КАС України терміни. По-сьоме, строк для подання апеляційної скарги на постанову суду першої інстанції, прийнятої в порядку скороченого провадження, обчислюється з моменту отримання копії такої постанови. По-восьме, у разі оскарження в апеляційному порядку постанови, прийнятої у скороченому провадженні, ухвала суду апеляційної інстанції по такій справі є остаточною й оскарженню не підлягає. По-дев'яте, апеляційною інстанцією у справах щодо оскарження дій або бездіяльності ВР України та Президента України є ВС України.

У випадку незгоди з рішенням суду апеляційної інстанції, особа може звернутися за захистом своїх прав, свобод та інтересів до суду касаційної інстанції. На нашу думку, необхідно проаналізувати процедуру розгляду судом касаційної інстанції спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян, що надасть можливість виокремити особливості касаційного провадження. Касаційне оскарження є додатковою гарантією дотримання законності у

прийнятих судових рішеннях та є процесуальним засобом захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

В Україні функції суду касаційної інстанції виконуються ВАС України, який, відповідно до ч. 3 ст. 20 КАС України, переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку. Однак, у випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, ВАС України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду. Право на касаційне оскарження мають сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, крім випадків, передбачених КАС України. Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права, однак, відповідно до ч. 3 ст. 220 КАС України, ВАС України не може розглядати позовні вимоги осіб, які беруть участь у справі, що не були заявлені у суді першої інстанції. Таким чином, можемо виокремити відмінність між касаційним та апеляційним оскарженням, що полягає в можливості ВАС України забезпечувати виправлення помилок, допущених судами нижчих інстанцій, лише у питаннях права.

З огляду на це, ст. 220 КАС України не передбачає можливості для суду касаційної інстанції досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу. ВАС України переглядає судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій лише в межах касаційної скарги, але при цьому може встановлювати порушення норм матеріального чи процесуального права, на які не було посилення в касаційній скаргі. На думку Ю.Л. Шереніна, переглядаючи судові рішення на предмет

дотримання норм права, суд касаційної інстанції спрямовує свою діяльність на досягнення таких цілей: гарантування верховенства права при вирішенні конкретної справи; забезпечення через ухвалення рішень у конкретній справі однакового застосування адміністративними судами нижчого рівня норм права в аналогічних ситуаціях [198, с. 104].

На науковому рівні касаційне оскарження поділяють на такі стадії: 1) касаційне оскарження і відкриття касаційного провадження; 2) підготовка справи до касаційного розгляду; 3) касаційний розгляд; 4) ухвалення судового рішення [199, с. 435]. Стадія відкриття касаційного провадження характеризується тим, що касаційна скарга подається безпосередньо до ВАС України. Відповідно до КАС України, касаційна скарга на судові рішення подається протягом двадцяти днів після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції, крім випадків, передбачених КАС України. Якщо особа, яка подала касаційну скаргу після закінчення строків, не порушує питання про поновлення цього строку, або, якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними – суд постановляє ухвалу про залишення касаційної скарги без руху. Однак, протягом тридцяти днів з моменту отримання такої ухвали особа має право звернутися до суду касаційної інстанції з заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення строку. Процесуальним наслідком не подання особою заяви в зазначений строк є відмова судді-доповідача у відкритті касаційного провадження.

Касаційна скарга подається у письмовій формі з додержанням вимог, встановлених ст. 213 КАС України, не дотримання яких тягне за собою постановлення судом ухвали про залишення касаційної скарги без руху. Якщо особа має намір приймати безпосередню участь при розгляді справи судом – її касаційна скарга повинна містити відповідне клопотання, в іншому випадку вважається, що особа не бажає взяти участь у судовому засіданні суду касаційної інстанції. Додатково до скарги додаються документ про сплату судового збору, а також копії касаційної скарги відповідно до кількості осіб, які

беруть участь у справі, та копії оскаржуваних рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

Касаційна скарга реєструється у день її надходження до адміністративного суду касаційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу, який у дводенний строк вирішує питання про залишення касаційної скарги без руху; про повернення касаційної скарги скажникові; про відмову у відкритті касаційного провадження. Якщо касаційна скарга особи подана з дотриманням вимог процесуального законодавства, суддя-доповідач відкриває провадження та витребує справу, що має бути надіслана до ВАС України протягом п'яти днів з дня отримання відповідної ухвали.

Готуючи справу до розгляду, суддя, відповідно до ст. 215 КАС України, вчиняє такі дії: з'ясовує склад осіб, які беруть участь у справі; надсилає копії ухвали про відкриття касаційного провадження особам, які беруть участь у справі, разом з копіями касаційної скарги, інформацією про їхні права та обов'язки і встановлює строк, протягом якого можуть бути подані заперечення на касаційну скаргу; вирішує письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі; вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами у суді касаційної інстанції; вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються [23]. Разом з тим, перелік дій, що можуть вчинятися судом на цій стадії не є вичерпним, про що свідчать положення п. 6 ч. 1 цієї ж статті, де закріплено, що суд вирішує інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи. Усі рішення суду на даній стадії викладаються у формі ухвал, копії яких надсилаються особам, які беруть участь у справі. Суддя-доповідач, після проведення підготовчих дій, повинен доповісти про них колегії суддів. Загалом, попередній розгляд справи проводиться протягом п'яти днів після складення доповіді суддею-доповідачем без повідомлення осіб, які беруть участь у справі.

На нашу думку, запровадження попереднього розгляду касаційної скарги спрямоване на прискорення розгляду адміністративних справ ВАС України. Про це свідчать положення ст. 220-1 КАС України в якій зазначається, що суддя-доповідач повідомляє колегії суддів про обставини, необхідні для ухвалення судового рішення судом касаційної інстанції.

Грунтуючись на отриманій інформації, суд касаційної інстанції може прийняти одне з таких рішень: відхилити касаційну скаргу і залишити рішення без змін, якщо відсутні підстави для скасування судового рішення; скасувати судові рішення за наявності підстав, які тягнуть за собою обов'язкове скасування судового рішення; за відсутності вищевказаних підстав – призначити справу до розгляду у судовому засіданні. Справа також призначається до розгляду у судовому засіданні, якщо хоч один суддя із складу суду дійшов такого висновку. Про призначення справи до розгляду у судовому засіданні постановляється ухвала, яка підписується всім складом суду.

Касаційний розгляд здійснюється колегією суддів у складі не менше трьох суддів за правилами розгляду справи судом першої інстанції з урахуванням особливостей, встановлених для касаційного провадження. На думку Е.Ф. Демського, такі особливості полягають у: змісті доповіді судді-доповідача; порядку виступу осіб, які беруть участь у справі – першій надається слово особі, яка подала скаргу; наслідках неприбуття у судові засідання осіб, які беруть участь у справі, належним чином повідомлених – таке неприбуття не перешкоджає судовому розгляду справи [166, с. 374]. Положення ст. 222 КАС України, закріплює можливість розгляду касаційної скарги в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами. Однак, такий розгляд можливий лише у двох випадках: 1) відсутності клопотань усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судові засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання. Розгляд справи в порядку письмового провадження передбачає обов'язок суду надіслати копії

постанови або ухвали особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання постанови або ухвали ВАС України [23].

За наслідками розгляду касаційної скарги суд має право: 1) залишити касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення - без змін; 2) змінити судові рішення суду апеляційної інстанції, скасувавши судові рішення суду першої інстанції; 3) змінити судові рішення суду апеляційної інстанції, залишивши судові рішення суду першої інстанції без змін; 4) змінити судові рішення суду першої інстанції, скасувавши судові рішення суду апеляційної інстанції; 5) скасувати судові рішення суду апеляційної інстанції та залишити в силі судові рішення суду першої інстанції; 6) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і направити справу на новий розгляд або для продовження розгляду; 7) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження; 8) визнати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій такими, що втратили законну силу, і закрити провадження; 9) скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалити нове судові рішення.

Постанова приймається судом у двох випадках: 1) при зміні постанови суду першої або апеляційної інстанції; 2) при прийнятті нової постанови, якою суд касаційної інстанції задовольняє або не задовольняє позовні вимоги. Адміністративна справа не пізніше як у семиденний строк, після закінчення касаційного провадження, направляється до адміністративного суду першої інстанції, якщо інше не випливає з суті самого рішення. КАС України встановлює певні особливості у разі прийняття постанови або ухвали суду ВАС України в порядку письмового провадження, зокрема така справа повертається до адміністративного суду першої інстанції невідкладно після набрання постановою або ухвалою суду касаційної інстанції законної сили [23].

На основі вищевикладеного можемо виокремити такі особливості розгляду і вирішення ВАС України спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян. По-перше, касаційне провадження становить собою регламентовану діяльність ВАС України щодо перегляду судових рішень судів

першої інстанції та апеляційної інстанції. Основне завдання суду касаційної інстанції полягає в усуненні помилок та неправильного застосування судами першої та апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права. При цьому ВАС України забезпечує виправлення помилок, допущених судами нижчих інстанцій, лише у питаннях права. По-друге, ВАС України може виступати судом першої інстанції при оскарженні дій або бездіяльності ВР України та/або Президента України. В таких випадках функції суду апеляційної інстанції будуть виконуватися ВС України. По-третє, ВАС України не переглядає рішення судів першої інстанції, якщо такі розглядалися в порядку скороченого провадження та щодо яких є рішення суду апеляційної інстанції. По-четверте, право на касаційне оскарження мають позивач, відповідач, треті особи та особи, які не брали участі у справі, але суд своїм рішенням вирішив питання їх прав, свобод, інтересів та обов'язків. По-п'яте, відповідно до КАС України, ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Заперечення проти інших ухвал можуть бути включені до касаційної скарги на судові рішення, ухвалені за наслідками апеляційного провадження.

Варто зазначити, що касаційне провадження не є остаточним механізмом перегляду рішень судів першої та/або апеляційної інстанції. В деяких випадках судові рішення можуть переглядатися ВС України, а також в порядку провадження за нововиявленими обставинами. ВС України, відповідно до ч. 4 ст. 20 КАС України, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду судом касаційної інстанції. У даному ракурсі слід зазначити, що ВС України не наділений повноваженнями суду касаційної інстанції. На цьому наголошував КС України у Рішенні № 8-рп/2010 від 11.03.2010 року [201]. Зокрема було розтлумачено, що в Україні існує лише одноразове касаційне оскарження, однак законом можуть передбачатися інші форми перегляду судових рішень.

ВС України є найвищим судовим органом в системі судів загальної юрисдикції і може переглядати судові рішення у чітко визначених законом випадках. КАС України надає право сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, подати заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку. Однак заява про перегляд судових рішень може бути подана виключно з підстав: 1) неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; 2) неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права – при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі, або, яке прийнято з порушенням правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів; 3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом; 4) порушення норм матеріального чи процесуального права, що призвело до ухвалення Вищим адміністративним судом України незаконного судового рішення з питань, передбачених ст. 171-1 КАС України; 5) невідповідність судового рішення суду касаційної інстанції викладеному у постанові ВС України висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права [23].

Зазначимо, що заява про перегляд судового рішення в адміністративних справах з підстав встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом, може бути подана особою, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною. На думку Ю.Л. Шереніна, підстави перегляду судових рішень ВС України свідчать про те, що не особою допущене порушення норм матеріального і процесуального права, а держава в особі судів або уповноважених органів державної влади допускає неоднакове застосування

норм чи порушення міжнародних зобов'язань [198, с. 115]. Однак, зазначимо, що до ВС України не може бути подана заява про перегляд ухвал суду касаційної інстанції, які не перешкоджають провадженню у справі. Заперечення проти таких ухвал можуть бути включені до заяви про перегляд судового рішення, ухваленого за наслідками касаційного провадження.

КАС України встановлює спеціальні строки для подання відповідної заяви про перегляд судових рішень: для заяв про перегляд судових рішень – три місяці з дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд, або з дня ухвалення судового рішення, на яке здійснюється посилення на підтвердження підстав, установлених п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, якщо воно ухвалено пізніше, але не пізніше одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого подається заява; для заяви про перегляд судового рішення в адміністративних справах з підстав встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом – не пізніше одного місяця з дня, коли особі, на користь якої постановлено рішення міжнародною судовою установою стало або мало стати відомо про набуття цим рішенням статусу остаточного; для заяв про перегляд судових рішень у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України і Президента України – не пізніше десяти днів з дня ухвалення судового рішення, щодо якого заявлено клопотання про перегляд; для заяв щодо невідповідності судового рішення суду касаційної інстанції викладеному у постанові Верховного Суду України висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права – протягом трьох місяців з дня ухвалення судового рішення, щодо якого подається заява про перегляд, або з дня прийняття постанови Верховного Суду України, на яку здійснюється посилення, але не пізніше одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого подається заява.

ВС України, за клопотанням особи, може поновити пропущений строк у межах одного року з дня ухвалення судового рішення, про перегляд якого

подається заява, якщо визнає причини такого пропуску поважними. Питання поновлення строку звернення вирішується колегією суддів під час вирішення питання про допуск справи до провадження. Заява про перегляд судових рішень повинна відповідати вимогам, встановленим ст. 239 КАС України, до неї додаються документи, визначені ч. 1 ст. 239-1 КАС України, також необхідно додати документ про сплату судового збору. Разом з тим, судовий збір не сплачується за подання і розгляд заяви з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, або порушення Україною міжнародних зобов'язань.

ВАС України реєструє заяву про перегляд судових рішень у день її надходження і не пізніше наступного дня ця заява передається судді-доповідачу, який протягом трьох днів повинен перевірити її на відповідність вимогам КАС України. Якщо суддя-доповідач приходить висновку про те, що заява є обґрунтованою – він відкриває провадження. Провадження також може відкриватися колегіально (у складі трьох суддів) у випадку, якщо суддя-доповідач вважає подану заяву необґрунтованою. У такому разі провадження відкривається, якщо хоча б один суддя дійшов висновку про необхідність його відкриття, питання допуску справи до провадження вирішується без виклику осіб, які беруть участь у справі. Проте, таким особам надсилаються копії ухвали про відкриття, або про відмову у відкритті провадження.

Після відкриття провадження у справі, суддя-доповідач протягом п'ятнадцяти днів повинен підготувати справу до розгляду ВС України, для цього він вчиняє дії передбачені ст. 240 КАС України. Справи про перегляд судових рішень з підстав, визначених п. п. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 237 КАС України, розглядаються Судовою палатою в адміністративних справах ВС України. Натомість справи, що виникли на підставі п. 3 ч. ст. 237 КАС України – розглядаються на спільному засіданні всіх судових палат ВС України. ВС України, за наслідками розгляду справи, може прийняти одне з таких рішень: про повне або часткове задоволення заяви; про відмову у задоволенні заяви. Якщо з рішенням погоджуються не всі судді, вони можуть висловити окрему

думку, що додається до постанови. Постанова, прийнята ВС України, є остаточною і не підлягає подальшому оскарженню, виключенням є випадки визнання міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань.

Крім цього, як зазначає О.Ф. Ситников, перегляд судових рішень, які набрали чинності, є додатковим засобом забезпечення прав осудності судового рішення, він є резервним механізмом захисту прав і законних інтересів й повинен виконувати своє призначення, коли неможливі всі інші засоби процесуального захисту [202, с. 155]. У законодавстві додатково передбачається можливість оскарження за нововиявленими обставинами. На думку В.К. Колпакова та В.В. Гордєєва, такий вид перегляду постанов та ухвал є факультативною стадією адміністративного судочинства [167, с. 337].

Однак, не дивлячись на свою факультативність, провадження за нововиявленими обставинами слід розглядати як додаткову гарантію захисту прав, свобод та інтересів осіб. Підстави для перегляду судового рішення є вичерпними та містяться у ч. 2 ст. 245 КАС України. Такими, зокрема є: істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення; встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необґрунтоване рішення; скасування судового рішення, яке стало підставою для прийняття постанови чи постановлення ухвали, що належить переглянути; встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Право подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, відповідно до ст. 246 КАС України, мають особи, які брали

участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право подати заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами. Особа може звернутися з відповідною заявою до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини, протягом одного місяця після того, як така особа дізналася або могла дізнатися про ці обставини. Виключенням є подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами з підстави, передбаченої п. 1 ч. 2 ст. 245 КАС України, така заява може бути подана не пізніше ніж через три роки з дня набрання судовим рішенням законної сили. Якщо особа подала відповідну заяву до адміністративного суду після закінчення такого строку, їй буде відмовлено у відкритті провадження за нововиявленими обставинами, незалежно від поважності причини пропуску цього строку.

Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами повинна відповідати вимогам, встановленим ст. 248 КАС України. Після її надходження до адміністративного суду, вона передається судді, який визначається відповідно до автоматизованої системи розподілу справ. Однак, суддя, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання – не може брати участі при перегляді такого рішення. Після перевірки заяви на відповідність вимогам ст. 248 КАС України, суддя вирішує питання про відкриття провадження за нововиявленими обставинами. Суд розглядає заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами протягом двох місяців після її надходження за правилами КАС України для провадження у суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд.

За наслідками перегляду відповідної заяви суд може: скасувати постанову чи ухвалу у справі і прийняти нову постанову чи ухвалу; залишити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення. Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими обставинами може бути оскаржено в порядку, встановленому КАС України для оскарження

судових рішень суду відповідної інстанції. З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі. Згідно зі ст. 253 КАС України, у разі залишення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами без задоволення, інші особи, які брали участь у справі, можуть вимагати компенсації особою, яка її подала, судових витрат, понесених ними під час провадження за нововиявленими обставинами.

Висновки до Розділу 3

1. Проведено аналіз процедури розгляду і вирішення спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи місцевими загальними судами. У зв'язку з цим, досліджено стадії адміністративного процесу, визначено їх основні недоліки, а також запропоновано шляхи їх подолання. На основі аналізу судової практики, встановлено найбільш розповсюджені категорії справ в досліджуваній сфері, до яких віднесено: спори щодо пенсійного забезпечення; спори щодо одноразової компенсації учасникам ліквідації наслідків аварії; спори пов'язані зі щорічною допомогою на оздоровлення постраждалих громадян. З метою всебічного захисту прав і свобод постраждалих громадян, запропоновано звільнити їх від сплати судового збору за звернення до адміністративних судів.

2. Акцентовано увагу на дослідженні поняття «НПА» і «ПАІД», визначено їх зміст та ознаки. Зазначено, що дія нормативно-правового акта спрямована на регулювання суспільних відносин з невизначеним колом суб'єктів, в той час як ПАІД адресований чітко визначеному колу суб'єктів, з метою врегулювання конкретної життєвої ситуації. Наголошено на доцільності запровадження інституту примирення сторін у справах щодо оскарження правових актів індивідуальної дії в сфері соціального захисту постраждалих громадян.

3. Проаналізовано завдання судів апеляційної і касаційної інстанції та Верховного Суду України, визначено їх особливості та недоліки. Зокрема встановлено неможливість позивача окремо оскаржити ухвалу про відкриття скороченого провадження. У зв'язку з цим, справа розглядається в порядку письмового провадження. Обґрунтована доцільність запровадження касаційного оскарження для справ, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 183-2 КАС України. Встановлені основні проблеми при розгляді і вирішенні адміністративними судами спорів досліджуваної категорії, а саме: неузгодженість нормативно-правової основи; невиконання судових рішень; надмірні строки розгляду справ; невикористання практики Європейського Суду з прав людини.

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 правоперешкодження 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 оскаржуваним 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад., голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

2. Мацелик Т. О. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору / Т. О. Мацелик, С. П. Параниця // Юрид. вісн. – 2010. – № 4(17). – С. 51–55.

3. Тарусина Н. Н. Спор о праве семейном в советском гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Тарусина Надежда Николаевна. – Ленинград, 1983. – 20 с.

4. Грибок О. І. Поняття, структура та зміст інституту адміністративного оскарження / О. І. Грибок // Бюл. М-ва юстиції України. – 2003 – № 9 – С. 53–61.

5. Елисейкин П. Ф. Спор о праве как общественное отношение / П. Ф. Елисейкин // Вопросы эффективности судебной защиты субъективных прав : сб. науч. тр. – Свердловск, 1978. – С. 116–120.

6. Зайцев И. М. Структура спора о праве / И. М. Зайцев // Вопросы теории охранительных правоотношений : материалы науч. конф. / Ярослав. ун-т ;

редкол.: В. В. Бутнев, И. М. Зайцев, Е. А. Крашенинников ; отв. ред. В. Н. Протасов. – Ярославль, 1991. – С. 22–25.

7. Матиевский М. Д. Заявление в суд административно-правового спора как реализация конституционного права на судебную защиту / М. Д. Матиевский // Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. – Калинин, 1982. – С. 55–59.

8. Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.14 / Зеленцов Александр Борисович. – М. : РГБ, 2005. – 435 с.

9. Жеруолис И. А. Сущность советского гражданского процесса / И. А. Жеруолис. – Вильнюс : Минтис, 1969. – 204 с.

10. Бринцева Л. В. Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бринцева Людмила Володимирівна ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Харків, 2012. – 223 с.

11. Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 3 : К–М / ред.: Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. – 792 с.

12. Конфліктологія : підруч. для студентів вищ. навч. закл. юрид. спеціалізації / Г. Ю. Васильєв [та ін.] ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Право, 2002. – 256 с.

13. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.

14. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Хлібороб Наталія Євгенівна ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2012. – 216 с.

15. Про Заяву Верховної Ради України «Про додержання Конституції і законів України при вирішенні політичного конфлікту» : Постанова Верх. Ради

України від 4 квіт. 2007 р., № 863 // Відомості Верх. Ради України. – 2007. – № 23. – Ст. 306.

16. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сьоміна Валентина Анатоліївна ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2004. – 212 арк.

17. Юридическая конфликтология / О. В. Бойков [и др.] ; отв. ред. В. Н. Кудрявцев ; РАН, Центр конфликтолог. исслед. – М. : [Б. и.], 1995. – 317 с.

18. Козырев Г. И. Введение в конфликтологию : учеб. пособие / Г. И. Козырев. – М. : Гуманит. изд. центр «ВЛАДОС», 1999. – 176 с.

19. Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Лупарев Евгений Борисович ; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 2003. – 467 с.

20. Кучерена А. Г. Административная юстиция / А. Г. Кучерена // Юрист. – 1998. – № 9. – С. 18–22.

21. Попович С. Административное право : учебник / Славолюб Попович ; пер. с сербохорват. Ю. С. Гиренко ; под ред. Ц. А. Ямпольской. – М. : Прогресс, 1968. – 542 с.

22. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 червня 2010 р., № 2453-VI // Відомості Верх. Ради України. – 2010. – № 41 – 42, № 43, № 44 – 45. – Ст. 529.

23. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верх. Ради України. – 2005. – №35/36. – Ст. 446.

24. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. – 798 с.

25. Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении / Л. А. Николаева. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1973 – 64 с.

26. Берлач А. І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дистанц. навчання / А. І. Берлач. – Київ : Вид-во ун-ту «Україна», 2005. – 472 с.

27. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ [Електронний ресурс] : Рішення Ради суддів адміністр. судів України від 26 листоп. 2010 р., № 93 // Закон и Норматив для професіоналов. – Режим доступу:

<https://zakon.lिकासoft.com.ua/index.php/component/lica/?p=0&base=1&menu=846360&u=1&type=1&view=text>. – Назва з екрана.

28. Бринцев О. В. Правова сутність економічних спорів та способи їх вирішення : монографія / О. В. Бринцев. – Харків : Право, 2005. – 303 с.

29. Пригоцький В. А. Адміністративно-правові засади діяльності податкових органів при вирішенні спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пригоцький В'ячеслав Анатолійович ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2011. – 223 арк.

30. Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верх. Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

31. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

32. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ярошенко Ірина Станіславівна ; Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. – Київ, 2006. – 192 арк.

33. Серебрякова Е. А. Правовые аспекты рассмотрения споров по вопросам социального обеспечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Серебрякова Елена Алексеевна ; РАН, Ин-т государства и права. – М., 2002. – 27 с.

34. Сауляк Ю. В. Поняття та класифікація спорів з питань соціального забезпечення / Ю. В. Сауляк // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Київ, 2011. – Вип. 57. – С. 347–352.

35. Малюга Л. Ю. Правове регулювання соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : дис. ... канд. юрид.

наук : 12.00.05 / Малюга Леся Юрійвна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2012. – 226 арк.

36. Социальная политика : учебник / под ред. Н. А. Волгина. – М. : Экзамен, 2002. – 736 с.

37. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 28 лют. 1991 р., № 796 XII // Відомості Верх. Ради України. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

38. Бринцева Л. До питання про межі поняття «адміністративно-правовий спір» / Л. Бринцева // Право України. – 2007. – № 8. – С. 53–56.

39. Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д. Лученко // Вісн. Нац. акад. прав. наук України : зб. наук. пр. – 2013. – № 2. – С. 148–156.

40. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи / О. В. Бринцев. – Харків : Право, 2007. – 64 с.

41. Бринцева Л. В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення : монографія / Л. В. Бринцева. – Харків : Юрайт, 2012. – 207 с.

42. Сухарева Н. В. Сущность административно-правовых споров / Н. В. Сухарева // Юрист. – 1999. – № 10. – С. 52–56.

43. Шкарупа В. К. Адміністративне право України : словник-довідник / В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій. – Дніпропетровськ : Вид-во Юрид. акад. МВС України, 2001. – 196 с.

44. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р., № 393/96 // Відомості Верх. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 257.

45. Сташків Б. І. Юридичні факти в праві соціального забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Сташків Богдан Іванович ; Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 1997. – 173 арк.

46. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма, 2008 – 813 с.

47. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : перша щорічна доп. Уповноваженого Верх. Ради України з прав людини / Н. І. Карпачова ; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. – Київ : [б. в.], 2000. – 377 с.

48. Довідка за результатами вивчення та узагальнення судової практики перегляду Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку судових рішень у справах про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; про пільгове оподаткування суб'єктів господарювання, що діють на територіях, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [Електронний ресурс] : документ від 1 січ. 2007 р., № v0011760-07 / Вищий адмін. суд України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-07/page>. – Назва з екрана.

49. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. для студентів вищ. навч. закл. / О. Ф. Скакун ; Нац. ун-т внутр. справ. – 2-ге вид. – Харків : Консум, 2005. – 656 с.

50. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / Н. В. Варламова [и др.] ; общ. ред. В. С. Нерсесянц. – М. : Норма, 2008. – 813 с.

51. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.

52. Власенко Н. А. Неопределенность в праве: понятие и формы / Н. А. Власенко, Т. Н. Назаренко // Государство и право. – 2007. – № 6. – С. 5–12.

53. Про державний бюджет України на 2014 рік [Електронний ресурс] : Закон України від 16 січ. 2014 р. (зі змінами і доповненнями), № 719-18. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/719-18>. – Назва з екрана.

54. Постанова Кабінету Міністрів України № 1210 від 23 березня 2011 р. «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» // Офіційний вісник України. – 2011. - № 92. – Ст. 41.

55. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2014 р., № 76-VIII // Відомості Верх. Ради України. – 2015. - № 6. Ст. 371.

56. Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения / В. В. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 184 с.

57. Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов : для начинающих юристов / Е. В. Васьковский. – М. : Изд-во Братьев Башмаковых, 1913. – 171 с.

58. Опришко В. Ф. Правові чорнобильські проблеми [Електронний ресурс] / В. Ф. Опришко // Правове регулювання економіки. – Електрон. дані. – 2009. – № 1. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua>. – Назва з екрана.

59. Довідка про узагальнення та вивчення практики розгляду і вирішення адміністративними судами справ, пов'язаних із соціальними виплатами особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи від 20.02.2012 року [Електронний ресурс] // Ліга: Закон : інформ. агентство. – Електрон. дані. – 2010–2015. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ASS00125.html. – Назва з екрана.

60. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.01 / Дутка Галина Іванівна ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2003. – 185 арк.

61. Матузов Н. И. Юридические коллизии и способы их разрешения / Н. И. Матузов // Теория государства и права : курс лекций / [под ред.: Н. И. Матузова, А. В. Малько]. – М. : Юристъ, 1997. – С. 424–439.

62. Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Лилак Дмитро Дмитрович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2004. – 175 арк.

63. Мірошниченко А. М. Колізії у правовому регулюванні земельних відносин в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Мірошниченко Анатолій Миколайович ; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – Київ, 2009. – 401 арк.

64. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров ; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М. : Юринформцентр, 2005. – 393 с.
65. Щебельський В. Є. Колізія нормативних актів / В. Є. Щебельський // Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 3 : К–М / ред.: Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2001. – С. 156–157.
66. Гончаров Р. А. Механизм разрешения юридических коллизий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Гончаров Роман Александрович ; Ин-т права Тамбов. гос. ун-та им. Г. Р. Державина. – Тамбов, 2006. – 247 с.
67. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
68. Погребняк С. Машина времени и налоговые разъяснения (письма) / С. Погребняк // Бухгалтер. – 2002. – № 37. – С. 46–47.
69. Рішення Вищого адміністративного суду України від 15 січня 2015 р. № 42458858 по справі № 2601/23989/12 (2-а/752/58/13). – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42458858>. – Назва з екрана.
70. Про щорічну допомогу на оздоровлення громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р., № 562 // Офіційний вісник України. – 2005. - № 28. Ст. 55.
71. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. - № 2. Ст. 25.
72. Рішення Вищого адміністративного суду України від 3 лютого 2015 р. № 42574926 по справі № 2а-4046/11/2101. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42574926>. – Назва з екрана.
73. Податковий кодекс України : Кодекс від 02 груд. 2010 р., № 2755-VI // Відомості Верх. Ради України. – 2011. – № 13-14, №15-16, №17 – Ст. 272.

74. У МНС відбулося засідання Колегії з питань підготовки до 20-х роковин аварії на ЧАЕС та протипожежної безпеки [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу станом на 15.01.2015 : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=31829164. –

Назва з екрана.

75. Малюга Л. Ю. Деякі аспекти вдосконалення законодавства України щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Л. Ю. Малюга // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 498–504.

76. Урядовий контактний центр: Проблеми постраждалих від аварії на ЧАЕС завжди у полі зору [Електронний ресурс] // Укрінформ: мультимед. платформа іномовлення України. Електрон. дані. – 2015. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/uryadoviy_kontaktniy_tsentr_problemi_postragdalih_vid_aviarii_na_chaes_zavzdi_u_poli_zoru_1932779. – Назва з екрана.

77. Словник української мови. У 11 т. Т. 2 : Г–Ж / Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні АН УРСР ; Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні АН УРСР. – Київ : Наук. думка, 1971. – 550 с.

78. Скобелкин В. Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих / В. Н. Скобелкин. – М. : Юрид. лит., 1969. – 183 с.

79. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социальном государстве / А. В. Мицкевич // Совет. государство и право. – 1963. – № 8. – С. 15–21.

80. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.

81. Рудик В. А. Юридичні гарантії права людини на соціальний захист в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Рудик Вікторія Анатоліївна ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2007. – 184 с.

82. Великий енциклопедичний юридичний словник. А – Я / за ред. Ю. С. Шемшученка ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права

ім. В. М. Корецького. – 2-ге вид., переробл., допов. – Київ : Юрид. думка, 2012. – 1017 с.

83. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. – Київ : Атіка, 2001. – 176 с.

84. Тищенко Н. М. Гражданин в административном процессе / Н. М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. – Харьков : Право, 1998. – 187 с.

85. Нерсисянц В. С. Система юридических гарантий прав и свобод граждан / В. С. Нерсисянц // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации / сост. Э. А. Чиркин ; отв. ред. В. С. Нерсисянц. – М., 1990. – С. 48–61.

86. Рішення Вищого адміністративного суду України від 24 лютого 2015 р. № 43005771 по справі № 2а-108/12/2670. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43005771>. – Назва з екрана.

87. Рішення Апеляційного суду міста Києва від 16 грудня 2009 р. № 7688847 по справі № 22ц-4851/2009. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7688847>. – Назва з екрана.

88. Рішення Апеляційного суду міста Києва від 11 березня 2015 р. № 43093097 по справі № 22-ц/796/3344/2015. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43093097>. – Назва з екрана.

89. Рішення Вищого адміністративного суду України від 30 листопада 2011 р. № 20891423 по справі № с-213369/08. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20891423>. – Назва з екрана.

90. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 р., № 504/96-ВР // Відомості Верх. Ради України. – 1997. - № 2.

91. Рішення Вищого адміністративного суду України від 24 січня 2012 р. № 21534881 по справі № к-21515/08. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21534881>. – Назва з екрана.

92. Рішення Вищого адміністративного суду України від 26 квітня 2012 р. № 23891518 по справі № к/9991/46573/11-с. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/23891518>. – Назва з екрана.

93. Житловий кодекс Української РСР // Відомості Верхов. Ради УРСР. – 1983. - № 28.

94. Рішення Вищого адміністративного суду України від 22 липня 2014 р. № 40066302 по справі № 2а-17400/10/2670. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40066302>. – Назва з екрана.

95. Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки : Закон України від 14 березня 2006 р., № 3522-IV // Відомості Верхов. Ради України. – 2006. - № 34. Ст. 1232.

96. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання : Закон України від 14 січня 1998 р., № 15/98-ВР // Відомості Верхов. Ради України. – 1998. - № 22.

97. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р., № 1058-IV // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. - № 49.

98. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р., № 2011-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1992. - № 15.

99. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р., № 2262-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1992. – № 29.

100. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10 лютого 1998 р., № 103/98-ВР // Відомості Верхов. Ради України. – 1998. - № 32.

101. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21 листопада 1992 р., № 2811-XII // Відомості Верхов. Ради України. – 1993. - № 5.

102. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. О. Сухарев ; редкол.: М. М. Богуславский [и др.]. – 2-е изд., доп. – М. : Сов. энциклопедия, 1987. – 528 с.

103. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія / О. В. Кузьменко ; НАВСУ. – Львів : Львів. книжк. ф-ка «Атлас», 2004. – 232 с.

104. Пабат О. В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пабат Олександр Васильович ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2008. – 194 с.

105. Цивільний кодекс України : Кодекс від 16 січ. 2003 р., № 435-IV // Відомості Верх. Ради України. – 2003. – № 40/44. – Ст. 356.

106. Окунєв І. С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Окунєв Ігор Сергійович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2010. – 222 с.

107. Цивільний процесуальний кодекс України : Кодекс від 18 бер. 2004 р., № 1618-IV // Відомості Верх. Ради України. – 2004. – № 40-41, 42 – Ст. 492.

108. Рішення Деснянського районного суду міста Чернігова від 27 січня 2014 р. - № 36821109 по справі № 750/12743/13-ц. –Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36821109>. – Назва з екрана.

109. Рішення Глухівського міськрайонного суду Сумської області від 13 лютого 2012 р. - № 21575104 по справі № 2-23/12. –Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21575104>. – Назва з екрана.

110. Рішення Верховного Суду України від 15 червня 2011 р. - № 16571742 по справі № 6-25498св10. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16571742>. – Назва з екрана.

111. Рішення Тетіївського районного суду Київської області від 22 листопада 2011 р. - № 35433473 по справі № 380/1990/13-ц. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35433473>. – Назва з екрана.

112. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. ф-тів та юрид. клінік / Центр політико-правових реформ ; заг. ред. Н. В. Александрова, Р. О. Куйбіда. – Київ : Конус-Ю, 2006. – 255 с.

113. Сіліч І. І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сіліч Іван Іванович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – 196 с.
114. Про статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 верес. 2011 р., № 3773-VI // Відомості Верх. Ради. – 2012. – № 19/20. – Ст. 179.
115. Тимашев С. Развитие социологии права и ее сфера / С. Тимашев // Беккер Г. Современная социологическая теория в ее преемственности и изменении : пер. с англ. / Г. Беккер, А. Босков. – М., 1961. – С. 479–508.
116. Философский энциклопедический словарь / [А. Л. Грекулова и др. ; ред. кол. : С. С. Аверинцев и др]. – 2-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 814 с.
117. Андреева Г. М. Современная социальная психология на Западе : теорет. направления / Г. М. Андреева, Н. Н. Богомолова, Л. А. Петровская. – М. : Изд-во Москов. гос. ун-та, 1978. – 271 с.
118. Ананьев Б. Г. Человек как предмет познания / Б. Г. Ананьев. – Ленинград : Изд-во Ленинград. гос. ун-та, 1968. – 339 с.
119. Кузьмин Е. С. Основы социальной психологии / Е. С. Кузьмин. – Ленинград : Изд-во Ленинград. гос. ун-та, 1967. – 172 с.
120. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 лип. 2003 р., № 1129 IV // Відомості Верх. Ради. – 2004. – № 3/4. – Ст. 21.
121. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2004. – 435 арк.
122. Нікітін А. В. Теорія держави та права : навч. посіб. для дистанц. навчання. Ч. 2 / А. В. Нікітін. – Київ : Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2005. – 272 с.
123. Вступ до теорії правових систем / О. В. Зайчук [та ін.] ; заг. ред.: О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Юрид. думка, 2006. – 431 с.

124. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности : [монография] / Н. В. Витрук ; Рос. акад. правосудия. – М. : Норма, 2008. – 447 с.
125. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов / О. Ф. Скакун ; Ун-т внутр. дел. – Харьков : Консум, 2000. – 703 с.
126. Теорія держави і права : курс лекцій : навч. посіб. для студентів ВНЗ / М. Й. Сидоренко ; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – Київ : Ун-т «Україна», 2006. – 197 с.
127. Конституційне право України : підруч. для студентів юрид. спец. вищих закл. освіти / В. Ф. Погорілко [та ін.] ; ред. В. Ф. Погорілко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Нац. акад. внутр. справ України. – 4-те вид. – Київ : Наук. думка, 2003. – 732 с.
128. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бачун Олег Володимирович ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – Київ, 2010. – 206 арк.
129. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук ; ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – 2-ге вид. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
130. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Діткевич Інна Ігорівна ; Київ. міжнар. ун-т. – Київ, 2011. – 230 арк.
131. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права : учебник / С. Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1950. – 367 с.
132. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – 2-ге вид., доп. – Київ : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
133. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк [та ін.] ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Київ : Прецедент, 2007. – 531 с.
134. Тищенко М. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання :

дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Тищенко Микола Маркович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1999. – 384 с.

135. Адміністративне право України : академ. курс : підруч. для студентів юрид. спец. вищ. навч. закл. У 2 т. Т. 1 : Загальна частина / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ : Юридична думка, 2004. – 583 с.

136. Кравчук В. М. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / В. М. Кравчук. – Харків : Фактор, 2011. – 798 с.

137. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 р., № 3674-VI // Відомості Верх. Ради України. – 2012. - № 14. Ст. 633.

138. Монтескьє Ш. Л. Избранные произведения / Ш. Л. Монтескьє ; общ. ред., вступ. ст. М. П. Баскин ; АН СССР, Ин-т философии. – М. : Госполитиздат, 1955. – 800 с.

139. Мальков А. В. Законные интересы как правовая категория / А. В. Мальков, В. В. Субочев ; Ассоц. «Юридический центр», РАН, Саратов. фил. Ин-та государства и права. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 357 с.

140. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / О. Ф. Скакун. – вид. 4-те, допов., перероб. – Київ : Правова єдність : Алерта, 2014. – 524 с.

141. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – Київ : Прецедент, 2010. – 475 с.

142. Балюк Г.І. Ядерне право України: стан і перспективи розвитку (правові аспекти радіоекологізації): Монографія / Балюк Г.І. – К.1996.- 140 с.

143. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р., № 791а-ХІІ // Відомості Верх. Ради. – 1991. - № 16.

144. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 груд. 2014 р., № 76-VIII // Відомості Верх. Ради. – 2015. – № 6. – Ст. 40.
145. Право соціального захисту України : навч. посіб. / Н. Б. Болотіна. – 2-ге вид., перероб., доп. – Київ : Знання, 2008. – 663 с.
146. Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. - № 8-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. - № 27. Ст. 177.
147. Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 р. - № 5-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 13. – Ст. 141.
148. Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2004 р. - № 7-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. - № 12. – Т. 1. – Ст. 208.
149. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. - № 20-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004 № 50. – Ст. 75.
150. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовт. 1996 р., № 422/96-ВР // Відомості Верх. Ради. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
151. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Бевзенко Володимир Михайлович ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2010. – 463 арк.
152. Административное право Украины : учеб. для студентов вузов юрид. спец. / Ю. П. Битяк [и др.] ; ред. Ю. П. Битяк ; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
153. Коломоєць Т. О. Адміністративне право : навч.-метод. посіб. / Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевська ; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т» МОН. – Запоріжжя : ЗНУ, 2006. – 140 с.
154. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р., № 794-VII // Відомості Верх. Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
155. Про Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р.,

№ 389/2011. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>. – Назва з екрана.

156. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р., № 586-XIV // Відомості Верх. Ради. – 1999. – № 20/21. – Ст. 190.

157. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р., 280/97-ВР // Відомості Верх. Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

158. Про Положення про Пенсійний Фонд України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р., № 384/2011. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/384/2011>. – Назва з екрана.

159. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Н. О. Армаш [та ін.] ; заг. ред. А. Т. Комзюк. – Київ : Прецедент : Істина, 2009. – 823 с.

160. Пуданс-Шушлебїна К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пуданс-Шушлебїна Крістіна Юрісівна ; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – Київ, 2013. – 212 арк.

161. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Педько Юрій Сергійович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2003. – 230 арк.

162. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [Темкіжев І. Х. та ін.] ; за заг. ред. І. Х. Темкіжева ; Вищ. адмін. суд України. – 2-ге вид., переробл., допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 718 с.

163. Коліушко І. Адміністративні суди : для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3–8.

164. Чечот Д. М. Суб'єктивное право и формы его защиты / Д. М. Чечот. – Ленинград : Изд-во Ленинград. гос. ун-та, 1968. – 71 с.

165. Словник української мови. У 10 т. Т. 5 : Н–О / АН України, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; ред. В. О. Винник. – Київ : Наук. думка, 1974. – 840 с.

166. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 495 с.

167. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : монографія / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці : Місто, 2011. – 383 с.

168. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства : Закон України від 17 листопада 2011 р., № 4054-VI // Відомості Верх. Ради. – 2012. - № 27. – Ст. 1111.

169. Рішення Шевченківського районного суду міста Києва від 18 грудня 2014 р. - № 42317743 по справі № 761/29785/14-а. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42317743>. – Назва з екрана.

170. Рішення Шевченківського районного суду міста Києва від 13 лютого 2015 р. - № 43202060 по справі № 761/21793/14-а. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43202060>. – Назва з екрана.

171. Щодо розгляду справ по соціальним спорам в порядку скороченого провадження [Електронний ресурс] : інформ. лист. – Режим доступу: http://www.vaas.gov.ua/?action=news&id_news=49. – Назва з екрана.

172. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / Одес. нац. юрид. акад. ; ред. С. В. Ківалов. – Одеса : Юрид. літ., 2007. – 312 с.

173. Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2002 р., № 1 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 1. – Ст. 143.

174. Рішення Верховного Суду від 14 березня 2011 р. - № 14887460 по справі № 21-16а11. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14887460>. – Назва з екрана.

175. Рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 р. - № 20-рп/2011 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 3. – Ст. 55.

176. Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 р. - № 3-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 11. – Ст. 135.

177. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. //Права людини. Міжнародно-правові договори України, декларації, документи.-К., 1992.-239 с.

178. Рішення Європейського Суду з прав людини в справі Suk v. Ukraine від 10 березня 2011 р.

179. Рішення Європейського Суду з прав людини в справі Kjartan Asmundsson v. Iceland від 12 жовтня 2004 р.

180. Постанова Кабінету Міністрів України № 1210 від 23 березня 2011 р. «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» // Офіційний вісник України. – 2011. - № 92. – Ст. 41.

181. Рішення Європейського Суду з прав людини в справі Larioshina v. Russia від 23 квітня 2004 р.

182. Рішення Зарічного районного суду міста Суми від 20 квітня 2010 р. - № 9187706 по справі № 2-а-1792/10. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9187706>. – Назва з екрана.

183. Рішення Приморського районного суду міста Маріуполя від 28 січня 2009 р. – № 4388009 по справі № 2а-9/09. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4388009>. – Назва з екрана.

184. Рішення Калінінського районного суду міста Горлівка від 31 серпня 2009 р. - № 19546617 по справі № 2-а-2073/09. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19546617>. – Назва з екрана.

185. Рішення Комунарського районного суду міста Запоріжжя від 10 грудня 2011 р. - № 19681128 по справі № 2-а-4/11. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19681128>. – Назва з екрана.

186. Рішення Вищого адміністративного суду України від 7 листопада 2012 р. - № 27434653 по справі № к-13341/09-с. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27434653>. – Назва з екрана.

187. Рішення Вищого адміністративного суду України від 22 листопада 2011 р. - № 19511516 по справі № к-18243/09. – Режим доступу станом на 15.07.2015 : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/19511516>. – Назва з екрана.

188. Носенко М. С. Оспаривание нормативно-правовых актов в судах общей юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Носенко Марина Сергеевна ; Москов. гос. юрид. акад. – М., 2001. – 22 с.

189. Беяневич В. Е. Справи про визнання недійсними актів державних та інших органів в практиці арбітражних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Беяневич Вадим Едуардович ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2001. – 17 с.

190. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : монографія / Я. С. Рябченко ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» ; за заг. ред. В. В. Зуй. – Харків : ФІНН, 2011. – 136 с.

191. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 берез. 2008 р., № 2. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>. – Назва з екрана.

192. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента України від 16 листопада 2004 р. - № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. - № 224.

193. Євстигнєєв А. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за Кодексом адміністративного судочинства України / А. Євстигнєєв // Юрид. журн. – 2006. – № 3. – С. 37–39.

194. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк [та ін.] ; ред. Ю. П. Битяк. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

195. Белінська Л. Примирення сторін в адміністративному судочинстві / Л. Белінська // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали 15 регіон. наук.-практ. конф. 4–5 лют. 2009 р., м. Львів / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, Юрид. ф-т. – Львів, 2009. – С. 133–136.

196. Про судові рішення в адміністративній справі [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вищ. адмін. суду України від 20 трав. 2013 р., № 7. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>. – Назва з екрана.

197. Кукурудз Р. О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кукурудз Роман Орестович ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т». – Запоріжжя, 2010. – 213 с.

198. Шеренін Ю. Л. Процесуальні форми перегляду судових рішень адміністративними судами України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шеренін Юрій Леонідович ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Одеса, 2012. – 191 с.

199. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар. – 2-е вид. / за заг. ред.: Р. О. Куйбіди, Р. І. Корнута, І. Б. Коліушка, О. А. Банчук. – Київ : Юстініан. – 2009. – 453 с.

200. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [О. П. Рябченко та ін.] ; за заг. ред. О. П. Рябченко – Харків : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2010. – 231 с.

201. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 р. - № 8-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. - № 21. – Ст. 31.

202. Правовий статус позивача в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ситников Олександр Федотович ; Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т». – Запоріжжя, 2014. – 198 с.