

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ  
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**БАШКАТОВА ВІКТОРІЯ ВАСИЛІВНА**

УДК 342.9

**ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ОСОБИ В  
АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ**

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

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Київ – 2015**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Кабінету Міністрів України

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, доцент  
**Світличний Олександр Петрович**,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України,  
професор кафедри цивільного  
та господарського права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Берlach Наталія Анатоліївна**,  
Національний авіаційний університет,  
професор кафедри кримінального права і процесу

кандидат юридичних наук, професор  
**Демський Едуард Францевич**,  
Академія праці, соціальних відносин і туризму  
Федерації професійних спілок України,  
професор кафедри адміністративного,  
фінансового та господарського права

Захист відбудеться «29» квітня 2015 року о 10-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ-41, вул. Генерала Родимцева, 19, навчальний корпус № 1, кімната 97

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ-41, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната № 41а

Автореферат розісланий « \_\_\_ » березня 2015 р.

**Учений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**О. Ю. Піддубний**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Стратегічний курс України на інтеграцію в Європейське Співтовариство зумовлює необхідність орієнтуватися на європейські цінності, які лежать в основі стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованої державної політики, що базується на засадах верховенства права, забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина. Складні суспільні явища, що підлягають регулюванню адміністративним правом є поєднанням різних інтересів, серед яких один із головних – це захист законних інтересів особи в її економічних, соціальних, політичних та інших правах. Громадяни, будучи найбільшою групою суб'єктів адміністративно-правих відносин, найчастіше вступають у відносини з державою у сфері виконавчої влади, де зосереджено інтереси значної частини громадян і де практично реалізуються надані їй Конституцією і законами України права й свободи. Необхідність реалізації цих інтересів, а передусім їх узгодження є одним з основних завдань держави та органів публічної влади.

Захист прав і законних інтересів особи в адміністративному праві являє собою сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами і їх посадовими особами відповідних процесуальних дій, які спрямовані на припинення порушень у сфері публічно-правових відносин. Проблема захисту прав і законних інтересів громадян в адміністративному праві набуває все більшої актуальності та у зв'язку з особливістю сучасного процесу європейської інтеграції.

Тему дисертаційного дослідження обрано з урахуванням положень Концепції адміністративної реформи в Україні щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Обраний напрям дослідження безпосередньо зв'язаний з виконанням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 18 березня 2004 року. Водночас значний масив принципових питань правового регулювання захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному праві не отримав комплексного вирішення у нормотворчій практиці та у вітчизняній юридичній літературі. Попередні творчі пошуки науковців, які порушували проблему захисту прав і законних інтересів громадян, були переважно спрямовані на систему юридичних гарантій прав і свобод громадян, їхнє значення для адміністративно-процесуального регулювання. Так, у 2008 році було захищено кандидатську дисертацію І. І. Сілічем «Гарантії забезпечення прав і свобод в адміністративному процесі».

Необхідність такого дослідження зумовлюється потребами обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення законодавства та поглиблення системи наукових знань про захист прав і законних інтересів особи в адміністративному праві.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних вчених-правознавців: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, І. П. Андрушко, С. С. Алексєєва, І. В. Арістової, Д. М. Бахраха, Н. А. Берлач, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, В. В. Галунька, В. М. Гаращука,

В. Л. Грохольського, Е. Ф. Демського, К. Д. Кавеліна, Р. А. Калюжного, А. Т. Комзюка, В. І. Курила, П. М. Рабіновича, О. М. Пасенюка, О. П. Світличного, О. Ф. Скакун, В. П. Тимощука, Ю. О. Тихомирова, М. В. Цвіка, О. І. Чепис, Ю. С. Шемшученка, Г. В. Шершеневича та інших.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота виконана відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні, пріоритетних напрямів наукових досліджень кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України та стосується окремих адміністративно-правових аспектів наукової теми «Адміністративно-правове регулювання підготовки фахівців та ринку праці в аграрному, екологічному та природо-ресурсному секторах України» (номер державної реєстрації 0114U000656).

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретико-методологічних особливостей захисту прав та законних інтересів особи в адміністративному праві, формування на цій основі теоретичних узагальнень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства України.

Для досягнення поставленої мети визначено такі основні задачі:

- з метою з'ясування сутності захисту прав і законних інтересів особи розглянути поняття і зміст категорії «інтерес» в теорії адміністративного права та у правовій доктрині та на цій підставі сформулювати юридичну категорію «інтерес» особи в адміністративному праві;
- з'ясувати місце і роль публічно-правових та приватно-правових засобів у механізмі захисту прав і законних інтересів особи;
- виділити й удосконалити принципи адміністративного права у захисті прав і законних інтересів особи;
- здійснити аналіз законодавчого регулювання прав і законних інтересів особи у відносинах з органами публічної влади та на цій підставі визначити шляхи удосконалення законодавства у цій сфері;
- охарактеризувати особливості захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному суді та на цій підставі визначити напрями вдосконалення чинного законодавства;
- розглянути роль і місце публічних послуг у захисті прав і законних інтересів особи та окреслити шляхи надання безоплатної правової дороги;
- проаналізувати процесуальні гарантії захисту прав і інтересів особи та окреслити шляхи удосконалення законодавства у цій сфері.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані із захистом прав і законних інтересів особи в адміністративному праві.

*Предметом дослідження* є захист прав і законних інтересів особи в адміністративному праві.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання: філософські (діалектичний), загальнонаукові (формально-логічний, структурно-функціональний, метод системного аналізу й синтезу) та спеціально-юридичні

(формально-юридичний, порівняльно-правовий). Діалектичний метод, який становить методологічну основу дисертаційного дослідження, дозволив пізнати загальні закономірності розвитку та нормативного регулювання відносин, що складаються у сфері захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному праві. Метод системного аналізу допоміг визначити місце і роль держави та з'ясувати правову категорію «інтерес», визначити роль принципів адміністративного права у захисті прав і законних інтересів особи. За допомогою методу синтезу встановлено роль публічного права у захисті прав і законних інтересів особи. Завдяки формально-логічному методу сформульовано понятійно-термінологічний апарат дослідження. Структурно-функціональний метод дав змогу розглядати діяльність органів публічної влади у захисті прав і законних інтересів особи. Формально-юридичний метод дав можливість розкрити зміст норм права, що регулюють відносини у сфері захисту прав і законних інтересів особи. За допомогою порівняльно-правового методу було проведено аналіз національного та міжнародного законодавства, норми якого гарантують захист прав і законних інтересів особи в різних сферах суспільного життя.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є самостійним монографічним дослідженням захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному праві України та конкретизується у таких основних положеннях:

*уперше:*

– сформульовано сутнісні ознаки категорії «інтерес» особи в адміністративному праві. Такими визначено: пріоритет індивідуальних прав і свобод людини й громадянина перед охороною суспільних інтересів; реалізації принципу пріоритету прав і свобод; реалізації ратифікованих міжнародно-правових актів у розвитку вітчизняної юриспруденції в питаннях захисту прав і законних інтересів особи; систему адміністративних судів, покликаних захистити права і законні інтереси особи у сфері публічно-правових відносин; розвитку системи надання публічних послуг;

– сформульовано процесуальні гарантії забезпечення прав і законних інтересів особи, а саме:

1) пропонується скасувати в статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України банкетну норму про можливість встановлення строків для звернення до адміністративного суду іншими законами;

2) запропоновано залишити відсильну норму в Кодексі адміністративного судочинства про можливість встановлення інших строків для звернення. З цією метою пропонується внести зміни в частини першу, другу та частину третю статті 99 КАСУ «Строк звернення до адміністративного суду»;

*удосконалено:*

– теоретичне визначення поняття «охоронюваний законом інтерес» та сформовано його авторське визначення. Під цим поняттям розуміється право особи об'єктивно відображене в нормах законів та гарантоване державою соціальне благо, реалізація якого гарантується та охороняється державою;

– поняття «адміністративно-процесуальна форма» – це передбачений адміністративно-процесуальним законом порядок захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та врегульований порядок здійснення адміністративного судочинства;

*дістали подальшого розвитку:*

– правові гарантії держави в охороні та захисті прав і законних інтересів особи, під якими слід розуміти систему правових норм і принципів, що полягають у створенні відповідних механізмів і процедур реалізації особою суб'єктивного права та похідних від нього свобод, закріплених Конституцією і законами України та міжнародно-правовими актами;

– пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства про безоплатну правову допомогу. На цій підставі пропонується внести зміни в пункт 1 статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу».

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні положення та висновки дисертації можуть бути використані:

– у науково-дослідній роботі – для поглиблення теоретичних розробок питань охорони та захисту прав і законних інтересів особи нормами адміністративного законодавства;

– у законодавчому процесі – при розробці нових нормативно-правових актів та удосконаленні вже чинних, що стосуються захисту прав і законних інтересів особи;

– у правозастосовній діяльності – в практичній діяльності державних органів та суді (Акт впровадження в Київському окружному адміністративному суді від 20 січня 2015 року);

– у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників та навчальних посібників з навчальної дисципліни «Адміністративне право» (Акт впровадження на юридичному факультеті НУБіП України від 2 грудня 2014 року №189/1).

**Особистий внесок здобувача.** Робота виконана здобувачем особисто, з використанням наукового матеріалу в межах та на умовах, визначених ВАК України, а загальні теоретичні положення і висновки, рекомендації та пропозиції, які виносяться на захист, одержані здобувачем самостійно.

**Апробація результатів дисертації.** Положення дисертації, висновки і рекомендації обговорювалися і були схвалені на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права, вченої ради Навчально-наукового інституту земельних ресурсів та правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України. Основні положення дисертації викладені у виступах на Міжнародній науковій конференції присвяченій 115-річчю Національного університету біоресурсів і природокористування України «Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи» (Київ, 5–6 листопада 2013 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві» (Київ, 29 листопада 2013 року); X Міжнародній науково-

практичній конференції «Будущие исследования – 2014» (София, Болгария, 17-25 февраля 2014 года).

**Публікації.** Основні положення й результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, одна із яких у зарубіжному виданні в співавторстві, та у трьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Стаття в співавторстві містить дослідження категорії «інтерес» особи через призму окремих загальних принципів сучасного адміністративного права.

**Структура дисертації** зумовлена метою та задачами і складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків до кожного розділу й загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 199 сторінок, з них основний текст – 172 сторінки, список використаних джерел – 24 сторінки (249 найменувань), додатки займають три сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

**Розділ 1. «Сутність захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному праві»** складається з трьох підрозділів.

*У підрозділі 1.1. «Поняття і зміст категорії «інтерес» в адміністративному праві»* здійснюється аналіз наукових думок та ролі законодавства в захисті прав і законних інтересів особи. Розглянуто критерії розмежування публічного та приватного права, проаналізовано визначення понять «публічний» і «приватний» інтерес. Проблема публічного інтересу в адміністративному праві завжди викликала наукові дискусії серед вчених. Разом із тим у теорії адміністративного права залишаються неврегульованими та потребують подальшого дослідження окремі положення зазначеної проблематики.

На підставі аналізу історичних аспектів та розвитку сучасної концепції адміністративного права розкрито новітні тенденції розвитку та сформовано поняття категорії «інтерес» особи в адміністративному праві. Під «особою» ми розуміємо фізичну особу – громадянина, людину, як суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Громадяни, будучи найбільшою групою суб'єктів адміністративно-правих відносин, найчастіше вступають у відносини з державою в сфері виконавчої влади, де зосереджено інтереси значної частини громадян і де практично реалізуються надані Конституцією і законами України права і законні інтереси особи. Необхідність реалізації цих інтересів, а передусім їх узгодження, є одним з основних завдань держави та органів публічної влади.

*У підрозділі 1.2. «Значення норм публічного права у захисті прав і законних інтересів особи»* здійснено правовий аналіз норм приватного та публічного права у захисті прав та інтересів особи.

Підкреслено, що чинне законодавство розрізняє два види суб'єктів правових відносин: особи публічного права і особи приватного права. У цих відносинах

визначально беруть участь свідомі й вольові суб'єкти, необмежені законом у правоздатності або дієздатності. Проаналізовано аналіз стану охоронюваного законом інтересу особи.

Наголошено, що захист прав і законних інтересів особи гарантується і охороняється нормами публічного та приватного права. Не зважаючи на те, що система приватного та публічного права складається з різних галузей права, між публічним і приватним правом немає раз і назавжди проведених кордонів, оскільки в приватному праві присутні публічно-правові моменти, а в публічному праві – приватно-правові, в тому числі й при захисті прав і законних інтересів особи.

Головним інститутом сучасних національних та міжнародних правових систем є сукупність правових норм, які надають, гарантують та захищають права і інтереси особи в різних сферах суспільного життя. Норми публічного та приватного права передбачають різні способи охорони та захисту прав і законних інтересів особи, що може здійснюватися як шляхом звернення до уповноважених органів публічної влади, їх посадових осіб, так і до суду.

У підрозділі 1.3. *«Роль принципів адміністративного права у захисті прав і законних інтересів особи»* наголошено, що на сучасному етапі розвитку національної правової системи відбувається переосмислення ролі держави та формування між владою і громадянами відносин нового типу. У цих відносинах важливу роль відіграють принципи права, які спрямовують законодавця на прийняття правотворчих рішень щодо захисту прав та інтересів особи. Розглянуто категорію «інтерес» особи через призму окремих загальних принципів сучасного адміністративного права, оскільки саме вони найповніше характеризують цю юридичну категорію в адміністративному праві.

Обґрунтовано, що в сучасних умовах виникає об'єктивна необхідність подальшого розвитку принципів адміністративного права, де держава створена і існує для особи. Позитивним у цьому напрямі стало б запровадження принципу захисту прав і законних інтересів особи, який на сьогодні є найслабкішою ланкою в правовому механізмі забезпечення прав. Цей принцип повинен запровадити новий підхід до ролі сучасного адміністративного права, що має забезпечити ефективну охорону й захист прав та законних інтересів особи і вимагає принципово іншого підходу до вирішення цієї проблеми.

З'ясовано, що регуляційна роль адміністративного права повинна мати на меті забезпечити збалансування взаємних прав, обов'язків держави і особи у зазначених відносинах, а також встановлення процедури реалізації прав та законних інтересів особи, повноважень і юридичної відповідальності сторін адміністративно-правових відносин.

**Розділ 2. «Державно-правовий механізм забезпечення прав і законних інтересів особи»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. *«Місце та роль правових гарантій держави у механізмі забезпечення та реалізації прав і законних інтересів особи»* на підставі аналізу Конституції, законів України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Верховною Радою України, встановлено, що правові гарантії прав і інтересів особи



є сукупністю конституційних, законодавчих та міжнародних норм, які встановлюють і гарантують охорону та захист прав і законних інтересів особи. Вони є обов'язковими для органів публічної влади, їх посадових і службових осіб.

За змістом та видами гарантії прав та законних інтересів особи поділяються на загальні й спеціальні.

Встановлено, що сучасний стан гарантованості прав і інтересів особи в нашій державі потребує критичного аналізу, результатом якого мають бути пропозиції щодо удосконалення системи адміністративно-правових гарантій та розв'язання наявних у цій сфері проблем. Соціальні, політичні, правові, економічні зміни, що відбуваються в останні роки в Україні, диктують потребу в нових поглядах на вирішення проблемних питань адміністративно-правових способів забезпечення прав та інтересів особи за сучасних умов.

Реалізація прав та законних інтересів особи неможлива без покладених на неї обов'язків, взаємозалежних між собою, які необхідно розглядати у тісному взаємозв'язку. Правові гарантії спрямовані на реалізацію та усунення перешкод для нормального здійснення прав і обов'язків особи, оскільки не буває прав без обов'язків, як і обов'язків без прав, що у своїй сукупності можуть створити надійні та реальні правові гарантії прав і законних інтересів особи.

Доведено, що важливе місце в міжгалузевому механізмі забезпечення прав і законних інтересів особи посідає адміністративне право, нормами якого визначаються межі належної поведінки органів публічної влади, їх посадових осіб та громадян у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави. За допомогою адміністративно-правових норм зазначені суб'єкти наділяються не тільки певними повноваженнями, але й встановленими гарантіями реалізації прав і виконання обов'язків.

У підрозділі 2.2. «Захист прав і законних інтересів особи в органах публічної влади» здійснено аналіз стану адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів особи в органах публічної влади. На цій підставі зроблено висновок, що захист прав і інтересів особи в адміністративному порядку обумовлює необхідність максимально повної законодавчої регламентації процедури розгляду звернень громадян до органів публічної влади та розгляду таких звернень посадовими особами. Вирішення цього питання лежить у площині прийняття єдиного законодавчого акта. Таким законодавчим актом повинен стати Адміністративно-процедурний кодекс України.

На підставі аналізу законодавчого регулювання прав і законних інтересів особи у взаємовідносинах з органами публічної влади, їх посадовими та службовими особами, зроблено висновок, що монопольним правом забезпечення і реалізації цих прав володіє держава.

Не зважаючи на надані державою правові гарантії охорони й захисту прав і законних інтересів особи, відсутність законодавчого закріплення інституту прав і законних інтересів особи є недоліком адміністративного законодавства. З метою вдосконалення прав і законних інтересів особи пропонується в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстраційний № 11472 від 03.12.2012 ) визнати інститут охорони та захисту прав і законних інтересів особи

об'єктом у відносинах особи та діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

У підрозділі 2.3. «Захист прав і законних інтересів особи в адміністративному суді» розглянуто державно-правовий механізм забезпечення правових гарантій прав і інтересів особи через призму судового захисту.

Наголошено, що гарантоване право на захист прав і законних інтересів особи повинно мати виникнення необхідних передумов. Такими передумовами є: наявність правового спору між особою та суб'єктом публічного управління; наявність норм права, які встановлюють можливість звернення до суду особи, яка вважає свої права та інтереси порушеними; право на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції; наявність механізму реалізації права особи на захист; відповідальність держави щодо реалізації прав і законних інтересів особи.

Одним із проблемних питань діяльності адміністративних судів є порушення ними встановлених строків розгляду адміністративних справ. На цій підставі пропонується положення, які визначають звернення фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, закріпити виключно в Кодексі адміністративного судочинства України, але при цьому залишити відсильну норму про можливість встановлення в кодексі інших строків для звернення. Пропонуємо скасувати в статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України бланкетну норму про можливість встановлення строків для звернення до адміністративного суду іншими законами. З цією метою пропонується внести зміни в частини першу, другу та третю статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України «Строк звернення до адміністративного суду». Разом з тим, існування в Кодексі адміністративного судочинства України скорочених термінів при розгляді адміністративних позовів, наприклад, під час здійснення виборчого процесу, референдуму тощо є доцільним як у Кодексі адміністративного судочинства України, так і в нормах спеціального законодавства.

**Розділ 3. «Шляхи реалізації прав і законних інтересів особи в сучасних умовах»** складається із двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. «Роль і місце публічних послуг в реалізації прав і інтересів особи» здійснено класифікацію публічних послуг. Зазначається, що залежно від суб'єкта, який надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Розглянуто окремі питання, пов'язані із наданням інших видів послуг, зокрема, правових послуг, які відіграють важливу роль в охороні прав і законних інтересів особи. Зазначається, що Закон України «Про адміністративні послуги» повинен відігравати важливу роль у захисті прав і законних інтересів особи. Звертається увага на деякі дискусійні та проблемні моменти пов'язані із наданням адміністративних послуг. Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують

використання спеціальних елементів захисту» від 4 липня 2013 року розширив коло суб'єктів надання адміністративних послуг.

У зв'язку із проблемністю надання платних та безоплатних послуг з боку органів публічної влади, наголошено, що порядок надання безоплатної правової допомоги має бути встановлено Законом України «Про безоплатну правову допомогу», який, на думку автора, повинен відігравати одну із ключових ролей в захисті прав та законних інтересів особи.

На підставі аналізу статей 13 та 17 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» встановлено певні правові колізії, пов'язані із безоплатною вторинною правовою допомогою та видами правових послуг. На цій підставі, з метою удосконалення чинного законодавства про безоплатну правову допомогу, пропонуємо внести зміни в пункт 1 статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», який викласти в наступній редакції:

«1. Безоплатна вторинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та перед іншими особами».

Не зважаючи на певні правові колізії правового регулювання адміністративних послуг та публічних послуг, їх відмінності як за суб'єктами надання послуг, так і за суб'єктами звернення, указані види послуг ми відносимо до публічних послуг, які відіграють важливу роль в охороні прав і законних інтересів особи.

У підрозділі 3.2. «Шляхи удосконалення адміністративно-процесуальних гарантій захисту прав і законних інтересів особи» звертається увага на специфічність адміністративного судочинства, яке полягає в особливому характері публічно-правових відносин, що знаходить своє відображення в адміністративно-процесуальній формі. Проаналізовано різні дефініції процесуальних форм та надано авторське трактування поняття «адміністративно-процесуальна форма», під якою слід розуміти передбачений адміністративно-процесуальним законом порядок захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в сфері публічно-правових відносин та врегульований порядок здійснення адміністративного судочинства.

Підкреслюється, що в практичній діяльності нерідко посадова особа органу державної влади є порушником прав і законних інтересів особи. На підставі аналізу норм Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» проаналізовано відповідальність посадових осіб цих органів. Установлено, що відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування, встановлена безпосередньо, як перед державою, так і перед юридичними і фізичними особами, і є більш дієвою на відміну від відповідальності посадових осіб місцевих державних адміністрацій. Пропонуємо внести зміни до статті 49 «Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якій встановити відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій за завдану шкоду їх незаконними рішеннями.

## ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження одержано нове роз'яснення наукового завдання щодо захисту прав і законних інтересів особи в адміністративному праві. Отримані результати викладено у наступних висновках:

1. На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових поглядів щодо юридичної категорії «інтерес» особи в адміністративному праві сформульовано сутнісні ознаки категорії «інтерес» особи в адміністративному праві. Такими визначено: пріоритет індивідуальних прав і свобод людини і громадянина перед охороною суспільних інтересів; реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина; реалізації ратифікованих міжнародно-правових актів, які відкрили новий етап у розвитку вітчизняної юриспруденції в питаннях захисту прав і законних інтересів особи; системі адміністративних судів, покликаних захистити права і законні інтереси особи в сфері публічно-правових відносин; розвитку системи надання публічних послуг.

Охоронюваний законом інтерес – самостійний об'єкт правовідносин, об'єктивно відображений в нормах права. Сформовано авторське визначення поняття «охоронюваний законом інтерес», під яким розуміється право особи об'єктивно відображене в нормах законів та гарантоване державою соціальне благо, реалізація якого гарантується та охороняється державою.

2. Розглянуто значення норм приватного та публічного права в захисті прав і законних інтересів особи. Норми приватного та публічного права передбачають різні способи охорони та захисту прав і законних інтересів особи, що може здійснюватися шляхом звернення як уповноважених органів публічної влади, їх посадових осіб, так і до суду. Не зважаючи на те, що система приватного та публічного права складається із різних галузей права, між публічним і приватним правом немає раз і назавжди проведених кордонів, оскільки в приватному праві присутні публічно-правові моменти, а в публічному праві – приватно-правові.

3. Розглянуто категорію «інтерес» особи через призму окремих загальних принципів сучасного адміністративного права, які найповніше характеризують цю юридичну категорію в адміністративному праві. Обґрунтовано, що в сучасних умовах виникає об'єктивна необхідність подальшого розвитку принципів адміністративного права, де держава створена та існує для особи. Позитивним у цьому напрямі стало б запровадження принципу захисту прав і законних інтересів особи, який на сьогодні є найслабкішою ланкою в правовому механізмі забезпечення прав. Цей принцип повинен запровадити новий підхід до ролі сучасного адміністративного права, яке повинно забезпечити ефективну охорону й захист прав та законних інтересів особи і вимагає принципово іншого підходу до вирішення цієї проблеми.

4. На підставі аналізу Конституції, законів України та міжнародно-правових актів, ратифікованих Верховною Радою України проаналізовано державно-правовий механізм забезпечення прав і законних інтересів особи. На цій підставі встановлено, що правові гарантії прав і інтересів особи є сукупністю конституційних, законодавчих та міжнародних норм, які встановлюють і

гарантують охорону та захист прав і законних інтересів особи та є обов'язковими для органів публічної влади, їх посадових і службових осіб.

За змістом та видами гарантії прав і законних інтересів особи поділяються на загальні та спеціальні. До загальних гарантій належать економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та культурні гарантії, а до спеціальних – правові гарантії прав і свобод особи. Роль і значення правових гарантій визначається тим, що вони створюють необхідні юридичні умови для перетворення закріплених у Конституції України, інших законах та міжнародних правових актах прав і свобод особи на реальну дійсність.

Реалізація прав і законних інтересів особи неможлива без покладених на неї обов'язків, взаємозалежних між собою, які необхідно розглядати у тісному взаємозв'язку. Правові гарантії спрямовані на реалізацію та усунення перешкод для нормального здійснення прав і обов'язків особи, оскільки не буває прав без обов'язків, як і обов'язків без прав, що у своїй сукупності можуть створити надійні і реальні правові гарантії прав та законних інтересів особи.

Під правовими гарантіями держави в охороні та захисті прав і законних інтересів особи слід розуміти систему правових норм і принципів, які полягають у створенні відповідних механізмів і процедур реалізації особою суб'єктивного права та похідних від нього свобод, закріплених Конституцією і законами України та міжнародно-правовими актами.

5. Аналіз законодавчого регулювання прав і законних інтересів особи в взаємовідносинах з органами публічної влади, їх посадовими особами дає підстави зробити висновок, що монопольним правом забезпечення і реалізацією цих прав володіє держава.

Не зважаючи на надані державою правові гарантії охорони та захисту прав і законних інтересів особи, відсутність Адміністративно-процедурного кодексу України є недоліком адміністративного законодавства.

З метою удосконалення охорони прав і законних інтересів особи підтримуємо думку про необхідність прийняття Верховною Радою України Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстраційний №11472 від 03.12.2012 р.).

6. З метою удосконалення захисту прав та законних інтересів особи в адміністративному суді положення, які визначають звернення до адміністративного суду, слід закріпити виключно в Кодексі адміністративного судочинства України, але при цьому залишити відсильну норму про можливість встановлення в кодексі інших строків для звернення, а також скасувати в статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України бланкетну норму про можливість встановлення строків для звернення до адміністративного суду іншими законами. Пропонуємо внести зміни в частини першу, другу та третю статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України «Строк звернення до адміністративного суду», які викласти у наступній редакції:

«1) Адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом.

2) Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень щодо справ, зазначених у пункті 5 частини першої статті 183-2 цього Кодексу, встановлюється 15-денний строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. Цим Кодексом можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

3) Для захисту прав, свобод та інтересів особи Кодексом адміністративного судочинства України можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк».

7. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Гарантоване право на захист прав і законних інтересів особи повинно мати виникнення необхідних передумов. Такими передумовами є: наявність правового спору між особою та суб'єктом публічного управління; наявність норм права, які встановлюють можливість звернення до суду особи, яка вважає свої права та інтереси порушеними; наявність механізму реалізації права особи на захист; право на участь в розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції; відповідальність держави за реалізацію прав і законних інтересів особи.

На підставі аналізу статей 13 та 17 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» встановлено певні правові колізії, які пов'язані із безоплатною вторинною правовою допомогою та видами правових послуг. У цьому зв'язку, з метою вдосконалення чинного законодавства про безоплатну правову допомогу, пропонуємо внести зміни в пункт 1 статті 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», який викласти в наступній редакції:

«1. Безоплатна вторинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та перед іншими особами».

8. Специфічність адміністративного судочинства полягає в особливому характері публічно-правових відносин, що знаходить своє відображення в адміністративно-процесуальній формі. Проаналізовано дефініції процесуальних форм, надано авторське визначення поняття «адміністративно-процесуальна

форма», під якою слід розуміти передбачений адміністративно-процесуальним законом порядок захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та врегульований порядок здійснення адміністративного судочинства.

На підставі аналізу норм Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» проаналізовано відповідальність посадових осіб цих органів. З'ясовано, що відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування, встановлена безпосередньо, як перед державою, так і перед юридичними і фізичними особами та є більш дієвою, на відміну від відповідальності посадових осіб місцевих державних адміністрацій.

Пропонуємо внести зміни до статті 49 «Відповідальність посадових осіб місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яку необхідно викласти у такій редакції:

«Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень фізичним та юридичним особам, відшкодовується за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом».

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Статті у фахових наукових виданнях:*

1. Башкатова В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві /В.В. Башкатова/ /Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 9. – С. 38–41.
2. Башкатова В.В. Зміст і поняття «інтерес» в адміністративному праві /В.В. Башкатова/ /Підприємництво, господарство і право. – 2013. – № 10. – С. 61–64.
3. Башкатова В.В. Значення норм публічного та приватного права у захисті прав та інтересів особи /В. В. Башкатова/ /Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України/ Вип. 2014. – Ч.1. – С. 189–194. – (Серія «Право»).
4. Башкатова В.В. Шляхи удосконалення процесуальних гарантій захисту прав та інтересів особи нормами адміністративного законодавства /В.В. Башкатова/ /Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України/ Вип. 2014. – Ч. 2. – С. 170–175. – (Серія «Право»).

### *Статті в наукових зарубіжних виданнях:*

5. Башкатова В.В. Роль принципів адміністративного права в захисті прав і інтересів особи /В.В. Башкатова, А.П. Светличный/ /Современный научный вестник. – 2013. – № 40 (179). – С. 33 – 39. (Автором особисто проведено дослідження категорії «інтерес» особи через призму окремих загальних принципів сучасного адміністративного права).

*Матеріали конференцій:*

6. Башкатова В.В. Зміст та поняття «інтерес» в адміністративному праві /В.В. Башкатова/ /Біоресурси планети і біобезпека навколишнього середовища: проблеми і перспективи: міжнар. наук.-практ. конф, 5–6 листопада 2013 року: тези доп. – К., 2013. – С. 32 –35.

7. Башкатова В.В. Вплив принципів національного та міжнародного права на принципи адміністративного права у захисті прав та інтересів особи /В.В. Башкатова//Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві: міжнар. наук.-практ. конф, 29 листопада 2013 року: тези доп. – К., 2013. – С. 195 –199.

8. Башкатова В.В. Роль норм публічного права в захисті прав та інтересів особи /В.В. Башкатова/ /Будущие исследования: междунар. науч.-практ. конф, 17–25 февраля 2014 года: тезисы док. – София, 2014. – С. 96 – 99.

**АНОТАЦІЯ**

**Башкатова В.В. Захист прав особи в адміністративному праві. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2015.

Дисертація присвячена дослідженню захисту прав та законних інтересів особи в адміністративному праві України. На основі сучасних методологічних підходів, доктринального аналізу теоретичних джерел адміністративно-правової науки, узагальнення нормотворчої та правозастосовної практики в сфері захисту прав та законних інтересів особи запропоновано нові або уточнено визначення низки адміністративно-правових категорій і понять.

На підставі узагальнення норм національного та міжнародного законодавства, вивчення й аналізу практичного матеріалу системно і комплексно досліджуються поняття і зміст категорії «інтерес», особливості захисту прав і законних інтересів особи нормами адміністративного законодавства. Досліджено принципи адміністративного права та відзначено їх важливу роль у захисті прав та законних інтересів особи.

Здійснено аналіз норм приватного й публічного права та охарактеризовано їх вплив на стан правового регулювання прав і інтересів особи. Особливу увагу приділено дослідженню державно-правового механізму забезпечення і реалізації прав та інтересів особи, ролі публічних послуг та захисту прав і інтересів особи в адміністративному суді. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій щодо удосконалення процесуальних гарантій захисту прав і інтересів особи.

**Ключові слова:** інтерес особи, принципи права, адміністративне право, законодавство, органи публічної влади, адміністративний суд, посадові особи, юридична відповідальність.



## АННОТАЦИЯ

### **Башкатова В.В. Защита прав личности в административном праве. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2015.

Диссертация посвящена исследованию защиты прав и законных интересов личности в административном праве Украины. На основе современных методологических подходов, доктринального анализа теоретических источников административно-правовой науки, обобщения нормотворческой и правоприменительной практики в сфере защиты прав и законных интересов лиц предложены новые и уточненные определения ряда административно-правовых категорий и понятий.

На основании анализа исторических аспектов и развития современной концепции административного права раскрыты новейшие тенденции его развития и сформирован авторский подход. Исследованы принципы административного права и отмечена их важная роль в защите прав и законных интересов лиц.

Осуществлен правовой анализ состояния охраняемого законом интереса лиц. Указано, что охраняемый законом интерес – это самостоятельный объект правоотношений, который объективно отражен в нормах права. Сформировано авторское определение понятия «охраняемый законом интерес». Под ним понимается объективно отраженное в нормах законов право лица на гарантированное государством социальное благо, реализация которого гарантируется и охраняется государством.

На основании анализа законодательного регулирования прав и законных интересов во взаимоотношениях с органами публичной власти, их должностными и служебными лицами, сделан вывод о том, что монопольным правом обеспечения и реализации этих прав владеет государство. Установлено, что несмотря на предоставленные государством правовые гарантии охраны и защиты прав и законных интересов лиц, отсутствие законодательного закрепления института прав и законных интересов лиц является недостатком административного законодательства.

Отмечено, что гарантированное право на защиту прав и законных интересов лиц должно иметь необходимые предпосылки. Таковыми являются: наличие норм права, которые устанавливают возможность обращения в суд лица, которое считает свои права и интересы нарушенными; право на участие в рассмотрении своего дела в административном суде любой инстанции; наличие механизма реализации права лица на защиту; ответственность государства в реализации прав и законных интересов лица. Установлено, что проблемным вопросом в деятельности административных судов является нарушение ими установленных сроков рассмотрения административных дел. С этой целью вносятся предложения о внесении изменений в законодательные акты.

Отмечено, что в практической деятельности нередко должностное лицо органа государственной власти является нарушителем прав и законных интересов лица. На основании анализа норм Законов Украины «О местном самоуправлении в Украине» и «О местных государственных администрациях» проанализирована ответственность должностных лиц этих органов. Установлено, что ответственность органов и должностных лиц органов местного самоуправления установлена непосредственно, как перед государством, так и перед юридическими и физическими лицами, и является более действенной, в отличие от ответственности должностных лиц местных государственных администраций. На основании этого высказано предложение о внесении изменений в статью 49 Закона Украины «О местных государственных администрациях» об ответственности должностных лиц государственных администраций.

**Ключевые слова:** интерес личности, принципы права, административное право, законодательство, органы публичной власти, административный суд, должностные лица, юридическая ответственность.

#### ANNOTATION

**Bashkatova V.V. Protection of individual rights in administrative law. – Manuscript.**

The Dissertation for a Candidate's Degree in jurisprudence with the speciality 12.00.07. – Administrative Law and Process; Financial Law; Information law. – National University of Life and Environment of Science of Ukraine. – Kiev, 2015.

The Dissertation is devoted to the study of protection of individual rights and legal interests in the administrative law of Ukraine. On the basis of modern methodological approaches, doctrine analysis of theoretical sources of administrative legal science, generalization of norm setting and law-enforcement practice in the field of protection of individual rights and legal interests, the new or clarified definitions of a number of administrative and legal categories and concepts are offered.

On the basis of generalization of norms of the national and international legislation, study and analysis of practical matters, the concept and content of the category “interest”, the features of protection of individual rights and legal interests through the norms of the administrative legislation are investigated systematically and comprehensively. The principles of administrative law were studied and their important role in protection of individual rights and legal interests is noted.

The analysis of the norms of private and public law was conducted and their impact on the state of legal control of individual rights and interests was described. Special attention is paid to the study of state legal mechanism to ensure and exercise individual rights and interests. To the role of public services and protection of individual rights and interests in the administrative court is also paid special attention. As a result of conducted investigation, a number of proposals was formulated for improvement of procedural guarantees of protection of individual rights and interests.

**Key words:** individual interest, principles of law, administrative law, legislation, public authorities, administrative court, official, legal responsibility.