Світлій пам'яті академіків Академії АПН
Бориса Кіндюка[1] *й Ігоря Пекарєва*[2] *присвячується*

Розділ 1
ВИТОКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

1.1. Соціальна та юридична природа адміністративного процесу (адміністративного судочинства)[3]

Адміністративне судочинство є одним із кращих гуманітарних винаходів людства. Воно стоїть на сторожі захисту чеснот приватних осіб від свавілля публічної влади. У ньому, з погляду публічних чиновників, визначено незручні для них положення. Адміністративні суди захищають права, свободи та інтереси приватних осіб від порушень з боку тих самих чиновників, а фінансове та інше забезпечення функціонування адміністративних судів та їх суддів здійснює держава.

Іншими словами, у системі механізму держави, у якій здійснюють судочинство адміністративні суди, суб'єкти публічної адміністрації забезпечують функціонування судових органів, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод та інтересів приватних осіб від їх же порушень.

---

[1] **Кіндюк Борис Володимирович (**01.05.1957–18.11.2021), академік Академії АПН, доктор юридичних наук, доктор географічних наук, професор, міський голова м. Роздільна Одеської обл. з 26.03.2006 по 01.10.2008.

[2] **Пекарєв Ігор Маркович** (08.07.1954–16.09.2021), академік Академії АПН, кандидат історичних наук, доцент, вчений секретар Академії АПН з 16.07.2019 по 16.09.2021.

[3] Автори – **Галунько Валентин Васильович,** академік Академії АПН, доктор юридичних наук, професор, голова академії Адміністративно-правових наук, **Буглак Юрій Олександрович,** академік Академії АПН, доктор юридичних наук, заслужений юрист України, член Центральної виборчої комісії.

Відповідно повноцінне адміністративне судочинство існує насамперед у демократичних, правових державах або в державах, які такий правовий режим задекларували і практично прагнуть до нього.

Адже, з погляду демократичної правової держави, адміністративне судочинство є природним суспільним явищем. Народ як єдине джерело публічної влади обирає собі вищі, регіональні й місцеві представницькі публічні органи влади, які у свою чергу призначають виконавчі. За теорією суспільного договору, представницькі та виконавчі органи публічної влади мають служити народу та забезпечувати публічний інтерес. Проте в силу своєї соціальної, біологічної та духовної природи, будь-яка Людина певною мірою схильна як до правової (праведної), так і протиправної (грішної) поведінки.

Як показав тисячолітній публічно-управлінський досвід, найбільш праведний чиновник, який перебуває поза межами контролю, стає з часом тираном, що грубо порушує права людей. І навпаки, особа не з кращими моральними якостями, яка попала на публічну службу, за наявності дієвого публічного і громадського контролю непогано виконує свою роботу на користь громадян і суспільства.

Тим самим будь-який чиновник (посадова, службова особа суб'єкта владних повноважень) потенційно схильний до зловживань та об'єктивно потребує публічного і громадського контролю. В іншому разі він за кошти платників податків буде забезпечувати не права, свободи та інтереси громадян та публічний інтерес суспільства, а приватні свої інтереси, сім'ї, кумів, родичів, знайомих, земляків та корпоративний інтерес відомства, в якому працює, порушуючи при цьому чесноти значної кількості пересічних приватних осіб.

Публічний контроль за діяльністю чиновників здійснюється у двох основних формах – адміністративній та судовій. Адміністративне оскарження здійснюється до старших за ієрархічним статусом чиновників. Це, як правило, не призводить до відновлення порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб, адже неналежний рівень правової культури більшості чиновників (і не тільки в Україні) не дозволяє їм піднятися вище за світогляд захисту честі «мундиру» відомства.

Відповідно основним і найбільш дієвим способом правового захисту порушених прав, свобод та інтересів приватних осіб від свавілля суб'єктів владних повноважень є система адміністративних судів, яка в умовах сьогодення переживає процес своєї небезболісної трансформації.

У системі адміністративного судочинства арбітром між потужними, забезпеченими фінансовим, організаційним, кадровим та іншими ресурсами, суб'єктами владних повноважень і приватною особою (з погляду чиновників «гвинтиком») постає незалежний, високопрофесійний справедливий суддя (колегія суддів) адміністративного суду, які відповідно до норм матеріального адміністративного права та процесуального адміністративного процесу відновлюють права, свободи й інтереси приватної особи, порушені суб'єктами публічної адміністрації, або відмовляють у задоволенні позову, якщо відповідач, який є суб'єктом владних повноважень, доведе, що він, діючи в порядок і спосіб, передбачені Конституцією та законами України, ухвалив справедливе й законне рішення щодо приватної особи – позивача.

1.2. Ґенеза адміністративного судочинства в Україні[4]

Безпосередньо на підставі Конституції України кожному громадянину гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод. Реалізація вказаної гарантії потребує запровадження цілого комплексу заходів, передусім створення системи компетентних судів, певної форми звернення до суду, яка б була зрозумілою та доступною кожному громадянину, ефективного і швидкого механізму розгляду судом таких звернень, безумовного й повного виконання рішення суду та інших заходів.

Ст. 124 Конституції України визначено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Зна-

[4] Автор – **Ситников Олександр Федотович**, академік Академії АПН, кандидат юридичних наук, суддя ВАСУ у відставці, адвокат, керівник центру правових досліджень і просвітництва «Доступне правосуддя» ГО «Всеукраїнської асоціації суддів у відставці».

чна частина цих правовідносин виникає у сфері публічних взаємовідносин, що виникають між приватними особами (фізичними і юридичними особами) та органами публічної влади (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами).

Тому вкрай важливим завданням держави та суспільства загалом є ефективне існування та розвиток адміністративного судочинства як складової адміністративної юстиції. Цілком очевидно, що для того, щоб зрозуміти сутність адміністративного судочинства, потрібно не тільки створити змістовний науково-теоретичний базис, але і здійснити порівняльно-правовий аналіз цього явища в історичному контексті.

Проблеми розгляду суперечок і конфліктів, що виникали в управлінській сфері, стали привертати до себе увагу ще у другій половині XIX століття. У наукових колах активно обговорювалися та аналізувалися західні моделі адміністративної юстиції. Про це зокрема свідчать відповідні наукові праці таких фахівців у сфері права, як: Р. Гнейст[5], Н. Палієнко[6], Н. Куплеваский[7]. На початку XX століття почали обговорюватись пропозиції щодо формування адміністративної юстиції[8], проте практичної реалізації цього не сталось.

Незважаючи на доволі складні суспільно-політичні умови, українські державотворці періоду національно визвольних змагань 1917–1921 рр. практично реалізували ідеї створення адміністративної юстиції. У Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. розділ VI було присвячено суду, а стаття 62 передбачала, що «судова влада в рамках цивільного, карного і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами»[9].

---

[5] Гнейст Р. Права держава та адміністративні суди Німеччини. Санкт-Петербург : Типографія В. Безобразова и Ко, 1896. 370 с.

[6] Палієнко Н. Сутність адміністративної юстиції та основі риси її організації в європейських державах. К. : Ун-т Св. Володимира, 1898. URL: http://fasvvo.arbitr.ru/node/13733

[7] Куплеваский Н. Адміністративна юстиція в Західній Європі. Харків : Унів. тип., 1879. 230 с.

[8] Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Колішко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

[9] Історія української Конституції / Українська правнича фундація ; упоряд.: А. Слюсаренко, М. Томенко ; вст. ст. С. Головатий. Київ : Право, 1997. XV. 443 с.

У період гетьманства Скоропадського в Законі про Тимчасовий державний устрій України у розділі «Про Генеральний суд» містилося положення (ст. 42), яким передбачалося існування Вищого Суду в справах судових та адміністративних[10]. Функції цього суду виконував Державний Сенат, який очолював президент і він поділявся на генеральні суди – адміністративний, цивільний і карний. Деякі статті закону «Про Державний Сенат» стосувалися питань прокуратури. Крім судів загальної системи, в Українській державі функціонували військові суди[11].

Директорія намагалась реорганізувати судову владу, для чого повідомила про свій намір скасувати Державний Сенат, а 2 січня 1919 р. затвердила Закон про відновлення Генерального Суду під назвою «Найвищий суд». 24 січня було також відновлено апеляційні суди, засновані ще Центральною Радою. Крім того Директорія зберегла ті інститути, які функціонували з «російських часів» і не були скасовані українською владою, – наприклад, мирових судів. Складна ситуація змусила Директорію 26 січня 1919 р. ухвалити Закон «Про надзвичайні військові суди»[12]. Також за часів діяльності в Україні Директорії було розроблено проєкт Основного Закону УНР, яким передбачалося утворення єдиного Найвищого Адміністраційного Суду. Артикулом 131 передбачалося, що цей суд «розглядає та розв'язує, додержуючися судового поступування, питання про правну важність розпоряджень державних і адміністраційних урядів та органів самоврядування, спори про компетенцію між поодинаковими державними та адміністраційними урядами і самоврядуванням або між самими самоврядуваннями, або і всі випадки порушення основного державного закону, оскільки всі зазначені справи не належать до компетенції судів»[13]

У період окупації України російськими більшовиками мова про адміністративну юстицію вже не могла йти. У конституціях УРСР (1919, 1929 рр.) навіть не було згадки про судову владу.

---

[10] Там само.

[11] Пасічник Ю. Бюджетна система України : навч. посіб. К. : Знання-Прес, 2006. 607 с.

[12] Там само.

[13] Історія української Конституції. Там само.

З початку 60-х років у зв'язку зі змінами у суспільному житті відбулися певні зміни в юридичній думці, зокрема почало формуватися нове розуміння адміністративного процесу, набула більш глибокого осмислення потреба запровадження нових ефективних видів захисту громадян від порушень їх прав з боку адміністративних органів, стали з'являтися певні елементи адміністративної юстиції. Важливим кроком у напрямку розширення судової юрисдикції у справах, що випливають з адміністративно-правових спорів, стало ухвалення цивільно-процесуального кодексу в 1963 р., в якому з'явилася нова категорія справ, а саме ті, що виникають з адміністративно-правових відносин. До таких справ у зазначеному Кодексі було віднесено три категорії таких справ: 1) у скаргах на неправильність у списках виборців; 2) у скаргах на дії адміністративних органів; 3) про стягнення з громадян недоїмки за державними та місцевими податками та зборами, обов'язковим окладним страхуванням та самооподаткуванням. Ці норми містили вичерпний перелік справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, підвідомчих суду, а тому суд не вправі був розглядати інші справи з участю адміністративних органів та зацікавлених осіб[14].

Означене дає можливість констатувати, що у громадян практично не існувало можливості оскаржити дії, бездіяльність та рішення владних органів в судовому порядку. Вимоги громадян щодо захисту своїх прав та свобод від посягань з боку владних органів у той час могли бути реалізовані тільки в адміністративному (позасудовому) порядку, тобто через оскарження цих дій до вищих органів управління або до органів партійного контролю.

1977 року було ухвалено новий Основний Закон СРСР, у ст. 58 якого закріплювалося, що громадяни мають право оскаржити дії посадових осіб, державних і громадських органів[15]. Означені положення цього Закону було продубльовано в Конституції УРСР (1978)[16]. Однак, не применшуючи значення запровадження вказаної гарантії

[14] Цивільно-процесуальний кодекс Української РСР : науково-практичний коментар / І. Беленчук, І. Будзилович, М. Васильченко та ін. Київ : Вид-во. політ. літ. України, 1979. 608 с.

[15] Конституція СРСР від 7.10.1977 р.

[16] Конституція (Основний Закон) УРСР від 20.04.1978 р.

захисту прав і свобод громадян від протиправної поведінки носіїв владних повноважень, слід відзначити, що конституційні норми про судове оскарження дій посадових осіб залишились, із точки зору процесуального регулювання, поза увагою законодавця, тобто в ті роки так і не було ухвалено відповідний Закон, яким чітко визначалася б процедура розгляду судами спорів громадян з адміністрацією. Керуючись нормами цивільного процесу, суд здійснював контроль лише окремих управлінських рішень[17].

Лише наприкінці існування СРСР були ухвалені певні закони, які були спрямовані на реалізацію громадянами права на оскарження до суду дій службових осіб державних і громадських органів. До дій службових осіб, скоєних з порушенням закону або з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян, були віднесені дії, в результаті яких: громадянин був незаконно позбавлений можливості повністю або частково здійснити право надане йому законом або іншим нормативним актом; на громадянина незаконно покладалися будь-які обов'язки[18]. Цей Закон також містив і обмеження щодо оскарження деяких дій цих органів. Так, у ньому закріплювалося, що не могли бути оскаржені до суду дії посадових осіб, щодо яких кримінально-процесуальним, цивільним процесуальним законодавством, законодавством про порядок розгляду трудових спорів, про відкриття, винахід і раціоналізаторські пропозиції, про адміністративні правопорушення, індивідуальної трудової діяльності й іншим законодавством України передбачено інший порядок оскарження, а також дії, пов'язані з обороноздатністю держави та державної безпеки[19]. Тобто до суду могли бути оскаржені лише дії, одноособово здійснені службовими особами від свого імені або від імені органів, які вони представляють. Такий підхід визначення суттєво обмежував право громадян на оскарження рішень, ухвалених колективними органами. Незважаючи на такі недоліки,

[17] Писаренко Н. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

[18] Указ Президії ВР Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5803–11/ed20001129?lang=ru

[19] Там само.

ухвалення цих законів і внесення змін до цивільно-процесуального законодавства стало значним кроком на шляху становлення права громадянина на захист своїх прав від посягань з боку органів влади в судовому порядку.

Очевидно, що зазначені зміни не сприяли зміцненню гарантій захисту прав приватних осіб від свавілля і зловживань з боку представників публічної влади. На щастя, вони не були імплементовані в українське законодавство.

На початку 1990 р. Указом Президії Верховної Ради Української РСР були внесені зміни до підрозділу Б розділу III Цивільно-процесуального Кодексу УРСР, який від 19 січня 1990 р. був доповнений главою 30-А «Заяви про дачу висновків по питанням наявності підстав для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати»[20], якою на суд покладалося завдання про надання висновку з питання, чи є підстави для скасування рішення про реєстрацію кандидата в депутати за заявами Центральної виборчої комісії, обласної, районної, міської, районної в містах, селищної, сільської виборчої комісії по відношенню кандидатів відповідної Ради народних депутатів.

16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР проголошено Декларацію про державний суверенітет України, розділом III якої було вперше на законодавчому рівні проголошено, що влада в Україні здійснюється за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу та судову[21]. Цей принцип розподілу гілок влади було розвинуте в подальшому Конституцією України 1996 р.

Із розвитком демократичних засад в Україні розширювалися і права та свободи громадян. Зокрема були закріплені гарантії права на свободу віросповідання. На реалізацію та захист цих прав були спрямовані і зміни в ЦПК УРСР, які були внесені Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 28 січня 1991 р. про доповнення Главою 31-Б, якою було визначений порядок оскарження рішень

[20] Указ Президії ВР УРСР «Про внесення до деяких законодавчих актів Української РСР доповнень і змін, що випливають з законів про вибори народних депутатів» від 19 січня 1990 р. № 8710-XI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8710–11/ed20010901/conv/print

[21] Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.

виконавчих комітетів обласних, Київської та Севастопольської міських рад народних депутатів з питань реєстрації, зняття з реєстрації релігійних організацій та інших питань стосовно релігійних організацій. Законом України № 2295–XII від 23 квітня 1992 р. право на оскарження розширилося на рішення всіх державних органів з питань реєстрації статутів (положень) релігійних організацій, володіння та користування культовими будівлями та майном[22].

Важливим кроком на шляху розвитку інституту звернення до суду після проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України стало затвердження Постановою Верховної Ради України № 2296-XII від 28 квітня 1992 р. Концепції судово-правової реформи в Україні. Уперше в Україні законодавчо було визначено завдання про запровадження адміністративного судочинства.

У розділі III Концепції «Про формування судової влади» було передбачено запровадження адміністративного судочинства, метою якого мав би стати розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. На рівні району передбачалося введення адміністративних суддів, які б організаційно входили до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах передбачалося створити судові колегії в адміністративних справах як суди першої та апеляційної інстанції, у Верховному Суді України – колегію в адміністративних справах як суд апеляційної та касаційної інстанції. У ході судової реформи суди в адміністративних справах мають були виділитися в окрему систему[23].

Також слід відзначити й Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»[24], в якому було акцентовано увагу на важливості та нагальній потребі створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту

[22] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» від 23 квітня 1992 року № 2295-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2295–12

[23] Постанова ВРУ «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 р. № 2296-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296–12

[24] Указ Президента України № 810 від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98

прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція. Передбачалося поетапне формування Вищого адміністративного суду України, а також апеляційних і місцевих адміністративних судів, при цьому процедури розгляду справ у цих судах мали бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України.

У червні 1999 р. парламент України, прагнучі ефективної імплементації прав і свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав та основних свобод людини 1950 р. і протоколами до неї, ратифікованими Україною; прагнучи, щоб права і свободи людини, їх гарантії визначали зміст і спрямованість діяльності держави; вважаючи забезпечення прав і основних свобод людини головним обов'язком держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, стверджуючи універсальність судового захисту прав і основних свобод людини в разі їх порушення, затвердив своєю Постановою № 0757 від 17 червня 1999 р. основні засади державної політики України в галузі прав людини. У цьому документі зокрема зазначалося, що одним із пріоритетних завдань у сфері захисту прав і основних свобод людини і громадянина є створення системи адміністративної юстиції[25].

На жаль, слід констатувати, що зазначені вище концептуальні засади розвитку адміністративної юстиції тривалий час не отримували належної практичної реалізації, залишившись лише заявами про наміри.

Розвиток інститутів захисту прав приватних осіб (як фізичних, так і юридичних) у сфері публічно-правових відносин у подальшому відбувався виключно в лоні цивільного й господарського судочинства, що суттєво звужували можливості захисту цих прав через особливості означених видів судочинства.

Натомість у цей період досить динамічно розвивалося законодавство у сфері захисту прав громадян, пов'язаних із виборчим процесом, тому цивільно-процесуальний Кодекс України змінювався або доповнювався переважно нормами, які стосуються виборчих

[25] Постанова ВРУ «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» від17 червня 1999 року N757-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757–14

процесів та процесу референдуму. Так, відповідно до Закону України № 3039-XII від 3 березня 1993 р. «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента»»[26] ЦПК було доповнено главою 30-Б: «Скарги на відмову зареєструвати претендента кандидатом в президенти України і на рішення про визнання виборів Президента України недійсними». У зв'язку з ухваленням законів України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» та «Про внесення змін і доповнень до закону «Про вибори Президента»» Законом № 0076-XII від 1 липня 1994 р. до Цивільного процесуального кодексу України внесено зміни в глави 30-А і 30-Б, які були викладені в новій редакції: «Глава 30-А: «Скарги на рішення і дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії по виборах депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад і заяви про скасування рішень виборчої комісії», глава 30-Б: «Скарги на рішення і дії центральної та окружної виборчих комісій по виборах Президента України та заяви про скасування рішення Центральної виборчої комісії»[27]. Також згідно із Законом України № 3906–XII від 2 лютого 1994 р. «Про внесення змін і доповнень до Цивільного процесуального кодексу України у зв'язку з ухваленням Закону України «Про вибори народних депутатів України» ЦПК було доповнено також главами: 30-В «Скарги на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України» та 30-Г «Скарги на рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії»[28]. Деякі зміни до ЦПК у зв'язку з оновленням законодавства, що регулює виборний

[26] Закон України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і «Про вибори Президента Української РСР» від 3 березня 1993 року № 3039-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/3039–12

[27] Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» 1 липня 1994 р. № 76. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/76/94-%D0%B2%D1%80

[28] Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 2 лютого 1994 р. № 3906-XII URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3906–12

процес, було внесено 1996 року (Закон № 269/96-ВР[29]) та 2000 р. (Закон № 1970-III[30]).

Крім вказаних глав, які стосуються виборного процесу, Цивільно-процесуальний Кодекс України згідно із Законом України № 2857-XII від 15 грудня 1992 року[31] був доповнений також главою 31-В, яка надала прокурору право звернутися до суду із заявою про визнання незаконними правового акта органу, рішення чи дії службової особи, крім акта, перевірку законності якого віднесено до компетенції Конституційного Суду України, в разі відхилення протесту прокурора в порядку загального нагляду або якщо протест не був розглянутий службовою особою чи органом, який його ухвалив, у десятиденний строк після його надходження. Такі зміни значно розширили можливість судового контролю за законністю ухвалених службовими особами або органами управління рішень чи дій.

На сьогоднішньому етапі зазнала позитивних змін і глава 31-А ЦПК України, яка Законом України № 403/95-ВР від 31 жовтня 1995 р.[32] була викладена в новій редакції. Змінилася як назва глави, так і зміст самої глави, положеннями якої передбачалося, що до суду тепер можливо було оскаржити не тільки неправомірні дії службових осіб, а взагалі рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності. Цим Законом також були визначені суб'єкти, рішення, дії чи бездіяльність яких підлягають оскарженню в суді, та був детально визначений предмет судового оскарження, порядок і строки подання скарги. Ця глава зазнала несуттєвих змін у назві та змісті також згідно із Законом України № 917-IV від 5 червня 2003 р.

---

[29] Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 3 липня 1996 р. № 269. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/96-%D0%B2%D1%80

[30] Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 21 вересня 2000 р. № 1970-III. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970–14/ed20030814?lang=en

[31] Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 15 грудня 1992 р. № 2857-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857–12

[32] Закон України «Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України» від 31 жовтня 1995 р. № 403. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/403/95-%D0%B2%D1%80

Далі, у зв'язку з удосконаленням інститутів виконання судових та інших рішень, ухваленням законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» Законом України № 2056-III від 19 жовтня 2000 року ЦПК України був доповнений главою 31-Г, яка надала можливість учасникам виконавчого провадження та особам, які залучаються до проведення виконавчих дій, право звернутися до суду зі скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їх права чи свободи[33].

Особливе значення в розвитку правових засад вітчизняного судочинства, зокрема адміністративного, відіграв процес конституційного будівництва в Україні. Так, Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України були встановлені основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України.

У цьому договорі зазначалося, що суди захищають права і законні інтереси громадян, юридичних осіб і держави через здійснення правосуддя. Суди є незалежними. Усі державні та інші установи і громадяни зобов'язані поважати незалежність судів. Суди у своїй діяльності підкоряються тільки закону. Суди України мають самостійне бюджетне фінансування. Також у статті 39 означеного договору було проголошено, що правосуддя в Україні здійснюється у формі судочинства в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, а також у формі ухвалення рішень з питань відповідності чинному законодавству правових актів посадових осіб, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Будь-яке втручання у здійснення правосуддя забороняється. Судові рішення не підлягають перегляду інакше як судом і в установленому законом порядку. Створення надзвичайних або особливих судів у мирний час не

[33] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження»» 19 жовтня 2000 р. N2056-III. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2056-iii

припускається. Створення та діяльність таких судів у воєнний час регулюється законом[34].

З ухваленням Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Конституції України було встановлено основні засади побудови і функціонування правосуддя в Україні та визначено строки формування системи судів в України. Зокрема у перехідних положеннях Основного закону було закріплено, що Верховний Суд України і Вищий арбітражний суд України здійснюють свої повноваження відповідно до чинного законодавства України до сформування системи судів загальної юрисдикції в Україні відповідно до статті 125 цієї Конституції, але не довше ніж п'ять років[35]. На важливості ухвалення Конституції України, а також законів «Про звернення громадян» і «Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України» акцентував Верховний суд України, у своїй Постанові № 13 від 03.12.97 р. «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» констатувавши, що ухвалення зазначених нормативно-правових актів значно розширило можливості громадян щодо судового захисту їх прав і свобод від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності[36].

На виконання цих положень Конституції Верховна Рада України ухвалила низку законів, які започаткували так звану «малу судову реформу». Зокрема, Законом № 2531-III від 21 червня 2001 р. «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України»

---

[34] Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України від 8 червня 1995 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80

[35] Конституція України від 28.06.1996 р.

[36] Постанова Пленуму ВСУ «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» № 13 від 03.12.97. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700–97

передбачалося створення Вищого адміністративного суду України. На Кабінет Міністрів України покладався обов'язок підготовки та подання на розгляд Верховної Ради України проєкту Закону України про адміністративні суди та Адміністративного процесуального кодексу України, а також пропозиції щодо внесення змін до законів України у зв'язку з ухваленням цього Закону. Проте строків реалізації вказаних положень у законі не містилось.

Під впливом строків, установлених Конституцією України, ухвалених законів та взятих на себе обов'язків перед Радою Європи щодо проведення судової реформи Верховна Рада України все ж таки ухвалила 7 лютого 2002 року Закон України «Про судоустрій України» № 3018-III, який передбачив запровадження в Україні адміністративного судочинства, здійснюваного спеціалізованими судами, якими є адміністративні суди. Згідно з вимогами п. 16 розділу VII Прикінцевих та перехідних положень було закріплено, що формування системи адміністративних судів здійснюється упродовж трьох років[37]. На виконання вимог цього Закону Президентом України були підготовлені та видані Укази з питань формування адміністративних судів. Так, Указом Президента України № 889 від 1 жовтня 2002 р. «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» в Україні було створено Вищий адміністративний суд України.

Наступним Указом № 995 від 7 листопада 2002 р. Президент України запровадив кількісний склад суддів Вищого адміністративного суду України[38]. Указом № 1417 від 16 листопада 2004 р. Глава держави утворив місцеві та апеляційні адміністративні суди, затвердив їх мережу та визначив кількісний склад суддів цих судів[39].

З викладеного видно, що з моменту проголошення незалежності в Україні на нормативно-правовому рівні було проведено багато

[37] Закон України «Про судоустрій України» 7 лютого 2002 р. № 3018-III. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018–14

[38] Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889/2002

[39] Указ Президента України «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі» від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004

роботи в напрямку вдосконалення судового захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах. Однак найбільш визначальним кроком на цьому шляху, який, так би мовити, ознаменував практичне завершення процесу організації адміністративної юстиції, стало ухвалення Верховною Радою України та введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України, який установив в Україні правові засади функціонування системи адміністративних судів як самостійного виду судочинства. Слід відзначити, що ухвалення цього Кодексу – це результат роботи не лише законодавчого органу, але й численного кола науковців, які здійснили глибоке та змістовне науково-теоретичне вивчення проблематики адміністративної юстиції та адміністративного судочинства.

Кодекс адміністративного судочинства України сформувався внаслідок напруженої та тривалої наукової і політичної дискусії, в межах якої відбувалася боротьба правових концепцій та моделей адміністративної юстиції. Так, ще 1996 року на виконання Постанови Верховної Ради України № 2296-XII від 28 квітня 1992 р. «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» була створена робоча група з розробки Адміністративного процесуального кодексу України на чолі з В. Стефанюком, який на той час займав посаду Першого заступника Голови Верховного Суду України. Саме В. Стефанюк вважається одним із з «батьків» адміністративної юстиції[40].

Аналіз проєкту Адміністративного процесуального кодексу, що підготовлений робочою групою Верховного Суду України, показав, що запропонована редакція Кодексу не завжди передбачає ефективні та доступні для пересічних громадян механізми судового захисту прав у публічно-правовій сфері. Загалом проєкт Кодексу складний для розуміння, перевантажений нормативним матеріалом, який не має регулятивного значення, що ускладнює використання його норм.

З метою усунення цих недоліків експертами Центру політико-правових реформ було підготовлено низку концептуальних зауважень і пропозицій до проєкту, насамперед щодо системи

[40] Історія розвитку адміністративного судочинства України. URL: http://zaas.gov.ua/systema-administratyvnykh-sudiv/istoriia-rozvytku-administratyvnoho-sudochynstva-ukrainy.html

адміністративних судів, їхніх повноважень і принципів адміністративного судочинства. Ці пропозиції стосувалися покращення доступу правосуддя в адміністративних справах для громадян, посилення гарантій судового захисту їхніх прав. У зв'язку з недосягненням згоди у цих і деяких інших концептуальних питань із робочою групою Верховного Суду експерти Центру політико-правових реформ підготували пропозиції у вигляді нової редакції проєкту Адміністративного процесуального кодексу, у якому намагалися уникнути недоліків проєкту, підготовленого робочою групою Верховного Суду[41]. І хоча редакція проєкту зазначеного Кодексу[42], запропонована Центром політико-правових реформ, після доопрацювання з урахуванням зауважень представників Верховного Суду України 04 лютого 2002 р. була внесена на розгляд парламенту III скликання, однак до парламентських виборів законопроєкт так і не було розглянуто[43].

09 липня 2002 р. Народними депутатами Верховної Ради України четвертого скликання В. Мусіякою, В. Онопенком, Т. Стецьків, В. Стретовичем до Верховної ради України було внесено проєкт Адміністративного процесуального кодексу України, який було зареєстровано за № 1331–1 від 25.10.2002 р.[44] Цей законопроєкт став базовим для розгляду Верховною Радою України процесуального закону, який має регулювати порядок звернення до суду осіб приватного права за захистом своїх прав у сфері публічно-правових відносин від протиправних рішень, дій (бездіяльності) з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На заміну цьому проєкту ще двічі вносилися доопрацьовані проєкти Адміністративного процесуального кодексу України. Зокрема, як пише І. Коліушко, проєкт Адміністративного процесуального кодексу, що розроблений робочою групою Верховного Суду України, був поданий до парламенту як альтернативний 10 вересня 2002 р.

---

[41] Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Коліушко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

[42] Проект Адміністративного процесуального кодексу України, № 9024 від 04.02.2002 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=11872

[43] Адміністративна юстиція. Там само.

[44] Проект Адміністративного процесуального кодексу України, № 1331–1 від 25.10.2002 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=13028

народним депутатом В. Онопенком. Доопрацьований його варіант внесений на заміну 16 жовтня 2002 року народними депутатами В. Мойсиком, В. Онопенком, О. Бандуркою, М. Круцьом. Правник підкреслює, що, незважаючи на однакові цілі Кодексу, вони передбачають в окремих питаннях принципово різні варіанти їх досягнення. Від обрання того чи іншого варіанту в кожному конкретному питанні залежить рівень гарантованості судового захисту прав людини та громадянина у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, а отже, й авторитет майбутніх адміністративних судів. Попри однакові прагнення розробників – створити надійні й доступні механізми судового захисту прав людини у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування – проєкти передбачають дещо відмінні варіанти організації адміністративного судочинства[45].

9 липня 2003 р. доопрацьований проєкт за № 1331–1 від 25.10.2002 р. був ухвалений в першому читанні за основу, а Комітету Верховної Ради України з питань правової політики доручено доопрацювати зазначений законопроєкт з урахуванням пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні. Тільки майже через рік, а саме 1 липня 2004 р., цей Законопроєкт процесуального кодексу був ухвалений у другому читанні. При цьому Постановою Верховної Ради України № 1950-IV від 1 липня 2004 р. розгляд статей 1, 2, 3 розділу I, статті 20 розділу II глави 1 «Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ», статей 172, 173, 174 та 175 розділу III глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ», а також розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного проєкту Адміністративного процесуального кодексу України було перенесено на третє читання. Також слід відзначити, що, зважаючи на виняткову роль адміністративної юстиції в житті громадянського суспільства в процесі доопрацювання означеного законопроєкту за пропозицією народного депутата С. Головатого відбулася зміна назви «Адміністративний

[45] Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Колішко, Р. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.

процесуальний кодекс України» на «Кодекс адміністративного судочинства України».

17 березня 2005 р. законопроєкт Кодексу адміністративного судочинства України було ухвалено в третьому читанні. Однак 20 квітня 2005 р. Президент України В. Ющенко скористався своїм правом на вето та повернув КАСУ до парламенту зі своїми пропозиціями, які були сприйняті депутатським корпусом неоднозначно. Зокрема І. Коліушко та Р. Куйбіда, розмірковуючи про причини цього вето, наголошують на надуманості більшості із них[46]. За результатами повторного голосування в парламенті чотири пропозиції Президента України були відхилені, й лише одна врахована, і 06 липня 2005 р. законопроєкт було ухвалено Верховною Радою України.

З викладеного видно, що процес ухвалення основного кодифікованого нормативно-правового акта з питань адміністративного судочинства виявився дуже складним і тривав майже три роки. Поява в українській системі права цього Закону була потрібною і цілком обґрунтованою, адже, як справедливо відзначали народні депутати, які ініціювали його ухвалення, що чинний Закон України «Про звернення громадян» і норми окремих глав Цивільного процесуального кодексу України, що регулюють окреме провадження у сфері судового захисту прав і свобод громадян, є недостатніми для належного правового захисту громадян, а також містять норми, які за своїм змістом виникають з адміністративно-правових відносин, які за своїм походженням і характером прав регулюють вирішення публічно-правових спорів. Судочинство щодо публічно-правових відносин має свої особливості, яких немає в цивільному процесі та які потребують окремого правового регулювання. Крім того специфіка розгляду справ, що випливають із публічно-правових відносин, вимагає створення нових організаційно-правових форм і наявності особливої суддівської кваліфікації в цій сфері[47].

[46] Коліушко І., Куйбіда Р. Відкритий лист до Президента / Громадська організація Інформаційний центр «Майдан Моніторинг». URL: http://www.maidan.org.ua/static/mai/1114763034.html

[47] Пояснювальна записка до проекту Адміністративного процесуального Кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13028&pf35401=23684

Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що на проблематику адміністративної юстиції як інструмент захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у публічно-правових відносинах дослідники почали звертати увагу ще наприкінці XIX – початку XX століття. Деякі аспекти адміністративної юстиції навіть отримали нормативно-правове врегулювання, однак так і не набули належної практичної реалізації на території України, зокрема через тогочасні суспільно-політичні процеси.

Поєднання історичного та правового методів аналізу суспільних подій, які відбувалися на теренах нашої країни, дозволяє розкрити всі аспекти становлення та розвитку засобів захисту прав осіб від посягань з боку суб'єктів публічної влади та надає можливість на підставі порівняльно-правового аналізу в історичному контексті більш повно з'ясувати переваги й недоліки судового способу захисту, визначити шляхи подальшого його вдосконалення та розвитку в сучасній Україні.

1.3. Моделі адміністративного судочинства[48]

Формування сучасної моделі адміністративного судочинства в Україні – синтез багаторічного досвіду формування системи судів спеціалізованої адміністративної юрисдикції та оновлення системи судів загальної юрисдикції на новітньому етапі в контексті проведення судової реформи.

У більшості європейських країн адміністративні суди належать до спеціалізованої системи судів і водночас не належать до системи загальних судів, адже мають значну специфіку – забезпечення захисту приватних осіб від незаконних рішень суб'єктів публічної адміністрації.

В Україні помилково, на наш погляд, система адміністративних судів віднесена до системи судів загальної юрисдикції, проте так було не завжди – у попередніх редакціях Закону України «Про судоустрій

[48] Авторка – **Пухтецька Алла Альбертівна,** доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

та статус суддів» законодавець визначав адміністративні суди як спеціалізовані та підкреслював специфіку їх статусу.

З огляду на це слід приділити увагу сучасним європейським підходам до визначення актуальних моделей адміністративного судочинства, їх значення та специфіки функціонування для закріплення вітчизняної моделі адміністративного судочинства в означеному спеціальному Законі та процесуальному законодавстві.

1. Адміністративні традиції та їх взаємозв'язки з актуальними моделями адміністративного судочинства в європейських країнах. Адміністративне судочинство у своєму сучасному розумінні сформовано демократичними ідеями Великої французької революції та протиставленням прав, свобод, законних інтересів людини і держави, абсолютної монархії, монарха, високопосадовців. Моделі адміністративного судочинства розвинулися з урахуванням адміністративних традицій розподілу публічної влади, комплексно поєднуючи усталені підходи до організації державної влади, здійснення правосуддя, участі приватних осіб в державному управлінні, враховуючи специфіку державного устрою та правління.

Загальну сукупність моделей адміністративного судочинства в європейських країнах можна представити через узагальнення іманентних ключовим адміністративним традиціям підходів щодо встановлення моделей адміністративного судочинства, які дістали значного поширення в низці європейських країн і наслідують класичні традиції адміністративного права та процесу провідних європейських країн:

– французька адміністративна традиція;
– німецька адміністративна традиція;
– змішана адміністративна традиція
– британська адміністративна традиція;
– адміністративна традиція країн Східної Європи (наближена до німецької адміністративної традиції).

Кожна з представлених адміністративних традицій зумовлює специфіку моделей адміністративного судочинства, що впливає на складність їх організації та функціонування, специфіку розгляду публічно-правових спорів:

– *французька адміністративна традиція* – використовує модель подвійної касації та остаточного перегляду Державною Радою;

– *німецька адміністративна традиція* – диференціює адміністративні суди та специфіку їх діяльності в межах окремих земель, а на найвищому федеральному рівні доручає розгляд найважливіших публічно-правових спорів Федеральному адміністративному суду;

– *змішана адміністративна традиція* – почергово використовує німецький чи французький досвід організації моделей адміністративного судочинства;

– *британська адміністративна традиція* – навпаки, традиційно надає всю повноту влади Короні, а адміністративні трибунали уповноважуються розглядати лише окремі категорії адміністративних справ в адміністративних трибуналах, що створюються за лінійним принципом і значно обмежені в своїй юрисдикції;

– *адміністративна традиція країн Східної Європи* – переважно наближує моделі новостворених систем адміністративних судів до німецької моделі в комбінації з республіканською формою державного правління та без федеративного рівня управління моделлю адміністративних судів.

2. Зміст моделі адміністративного судочинства. Диференціація ключових моделей адміністративного судочинства здійснюється за ознаками порядку розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства, рівня його складності, урахування наднаціональної складової в організації моделі адміністративного судочинства.

Модель адміністративного судочинства може закріплюватися на конституційному, законодавчому рівні, а також уточнюватися в окремих підзаконних актах, що встановлюють специфіку здійснення окремих процесуальних дій чи організаційно-технічних дій, пов'язаних з ухваленням чи розглядом адміністративної справи адміністративним судом, виконанням рішення адміністративного суду.

Вітчизняна модель адміністративного судочинства є відносно новою, запровадженою з переважним урахуванням німецької моделі адміністративного судочинства, без урахування федеративного рівня управління. Більшість категорій спорів, підсудних

адміністративним судам в Україні також запозичені з німецького досвіду, як і правила їх розгляду, проте досі відсутні важливі категорії спорів, пов'язані з притягненням органів публічної адміністрації до адміністративної відповідальності за шкоду, заподіяну приватним особам у публічно-правовій сфері.

Зміст вітчизняної моделі адміністративного судочинства зазнав суттєвих змін у контексті проведеної судової реформи 2010 року, зокрема відбулося значне її спрощення, через відмову від моделі подвійної касації – першого перегляду в апеляційній інстанції та другого перегляду в касаційній інстанції, що значно критикувалося іноземними експертами та фактично сприяло значному затягуванню розгляду по суті справ адміністративними судами.

На сьогодні модель адміністративного судочинства в Україні передбачає модель одинарної касації та встановлює можливість розгляду Верховним Судом справ у першій та останній інстанції, зокрема Касаційним адміністративним судом та Великою Палатою Верховного Суду. Означене спрощення вітчизняної моделі адміністративного судочинства відбулося в контексті перегляду місця, ролі, значення Верховного Суду України, касаційних судів у здійсненні функцій правосуддя, що значно критикувалося через надмірну корумпованість, затягування розгляду справ, неможливість вирішення справ у розумні строки.

Чинна модель адміністративного судочинства в Україні враховує переважною мірою здобутки німецької адміністративної традиції та німецької моделі адміністративного судочинства, що дозволяє комплексно інтегрувати провідний європейський досвід в адміністративно-процесуальне законодавство України. Досі не запровадженими залишаються важливі категорії адміністративних актів, субстантивних адміністративних договорів, відповідальності адміністрації перед приватними особами, відповідальності осіб, позбавлених батьківського піклування, тощо.

3. Категорії спорів, підсудних адміністративним судам в європейських країнах. Динаміка компетенції адміністративних судів в кожній європейській країні визначається історичними, адміністративними традиціями, специфікою проведення адміністративно-правової

реформи, судової реформи, балансом політичних, громадських та державних інтересів, у результаті яких створюється синтезована модель судочинства. У кожній моделі перелік категорій спорів, підсудних адміністративним судам, визначається по-різному, хоча і можна встановити певні загальні риси в межах згаданих вище європейських адміністративних традицій.

Класичними категоріями публічно-правових спорів, підсудних адміністративним судам, визначаються такі: перегляд незаконних рішень суб'єктів публічної адміністрації, оскарження рішень про звільнення державних службовців з займаних посад, перегляд незаконних адміністративних актів та адміністративних договорів з ініціативи приватних осіб без владних повноважень, притягнення до адміністративної відповідальності органів публічної адміністрації за завдання шкоди життю, майну, інтересам приватних осіб в публічно-правовій сфері у зв'язку з реалізацією владних повноважень та ін.

До специфічних або технічних категорій суперечок, що належать до компетенції адміністративних судів, належать: виборчі спори, суперечки про адміністративну відповідальність неповнолітніх, осіб, позбавлених батьківського піклування, неповнолітніх, до яких застосовуються особливі заходи, спрямовані на соціалізацію, а не покарання молодих членів суспільства.

4. Провідні європейські моделі адміністративного судочинства. *Французька модель адміністративного судочинства* відрізняється від інших моделей адміністративного судочинства специфічною роллю Державної Ради, яка одночасно уповноважена виконувати політичні функції, консультування Глави держави (Президента) та, власне, функції правосуддя на найвищому рівні. Фактично роль Державної Ради більш складна, аніж Верховного Суду в українській моделі. Державна Рада здійснює важливі повноваження з вирішення справ державного значення на найвищому рівні, і цю роль можна порівняти з Кабінетом при уряді, Тіньовим кабінетом при Уряді Великої Британії.

Організація системи адміністративних судів у Франції представлена моделюю подвійної касації, тобто двічі можливого перегляду рішень, ухвалених адміністративними трибуналами. Остаточне рішення ухвалюється Державною Радою та може бути переглянуто

Європейським судом з прав людини. Французька модель адміністративного судочинства вважається однією з передових в європейських країнах та унаслідується багатьма країнами Європейського Союзу.

Німецька модель адміністративного судочинства тривалий час слугує базовою моделлю для розвитку вітчизняного адміністративного судочинства, значний досвід німецьких учених та мислителів був запозичений для реформування судоустрою та ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України. У Німеччині особливості федеративного державного устрою зумовлюють специфіку складних координаційних взаємозв'язків у системі адміністративних судів, а його специфіка є важливою для подальшого розвитку адміністративних судів та уніфікації взаємодії в Європейському Союзі.

Систему адміністративних судів у Німеччині очолює Федеральний адміністративний суд, якому забезпечено самостійне місце серед п'яти федеральних судів, уповноважених переглядати рішення нижчих судів земель. З огляду на це важливо відзначити, що повноваження Верховного Суду в Україні також поширюються на перегляд рішень усіх окружних адміністративних судів, а також Касаційного адміністративного суду при розгляді справи у першій інстанції.

Розглянутий досвід країн Європейського Союзу та України щодо формування сучасних моделей адміністративного судочинства є корисним для формування правосвідомості, правової культури молодих науковців, аспірантів, удосконалення адміністративного процесуального законодавства з урахуванням європейського досвіду[49].

[49] **Література:** Fournier J. Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, in: SIGMA Paper No. 23, 110–118; Goetz, Klaus H. 2006: Europaisierung der offentlichen Verwaltung – oder europaische Verwaltung?, in: Bogumil, Jorg/Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Eds.): PVS-Sonderheft 37: Politik und Verwaltung. P. 472–490; Hofman C., Herwig C.H. 2008: Mapping the European Administrative Space, in: West European Politics 31: 4. P. 662–676; Hofman C.H. Seven challenges for EU administrative law Seven Challenges for EU Administrative Law, Review of European and Administrative Law, Vol. 2, № 2, pp. 37–59, 2009; Marx F. Comparative administrative law: the continental alternative, Hamburg, University of Hamburg, 1922. 118 p.; Merryman J.H., Comparative Law and Scientific Explanation, in J.H. Merryman, The Loneliness of the Comparative Lawyer and Other Essays in Foreign and Comparative Law, The Hague/ London/Boston: Kluwer Law International 1999. P. 478–502; Methodology of Comparative Law, Eberle, Edward J., Roger Will i – ams University Law Review: Vol. 16: Iss. 1, Article 2. Available at: http://docs.rwu.edu/rwu_LR/vol16/iss1/2.