

## ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ

Радчук А. А.

### ВСТУП

Перш, ніж досліджувати концептуальні засади адміністративного судочинства в судових системах різних країн, потрібно звернутися до правової природи цього інституту, оскільки саме через характеризуючі ознаки можливо дослідити специфіку становлення та розвитку судової системи, що спеціалізується на вирішенні публічно-правових спорів.

Так, насамперед, слід звернути увагу на те, що всіма демократичними та розвиненими державами світу прийнято гарантувати власникам суб'єктивних прав та свобод можливість їх реального виконання. Зважаючи на те, що можливість порушення прав та свобод зацікавлених осіб не можна виключати, держава як здійснює охорону таких прав й свобод, так і забезпечує зацікавлених осіб визначеними засобами захисту власних прав та свобод, й реалізує уповноваження відповідних юрисдикційних органів на виконання безпосередньо юридичного захисту. Захистом суб'єктивних прав та свобод фізичних та юридичних осіб постає приведення в дію системи заходів охорони прав. Захист суб'єктивних прав можна вважати реалізованим тільки за дійсного усунення порушення суб'єктивних прав, тобто права, котрі заперечувалися, визнано, становище, котре існувало до порушення прав, відновлено, дії або бездіяльність, котрими порушувалися права, припинені, а також змінено чи припинено взагалі правові відносини, тощо<sup>1</sup>

Традиційним інструментом у захисті суб'єктивних прав фізичних, юридичних осіб, котрі було порушено представниками публічної влади є адміністративна юстиція, що зародилась й розвивалась в якості правового інституту в рамках адміністративно-правової науки (науки поліцейського права). Різні країни по різному підходять до співвідношення понять «адміністративна юстиція» та

---

<sup>1</sup> Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 123с ISBN 9786110100236

«адміністративне судочинство» в зв'язку з особливостями державного устрою і взагалі існуючої системи права. Але враховуючи дефініції цих понять, можна зробити висновок про те, що діяльність обох інститутів спрямована на досягнення єдиної мети: забезпечення непорушності і дотримання прав, свобод та інтересів осіб від неправомірних дій (бездіяльності), а також рішень органів публічної влади, через це в цій роботі будемо досліджувати доктринальні засади адміністративного судочинства та адміністративної юстиції в залежності від державного устрою та правової системи кожної окремої держави.

В межах сучасної вітчизняної й зарубіжної адміністративно-правової науки наразі можна віднайти визначення адміністративного судочинства, як складової адміністративного процесу країни. Юридичною енциклопедією визначено термін «адміністративне судочинство», як система спеціальних судів, основною задачею котрих постає контролювання законності дій й рішень виконавчо-владних органів під час розгляду позовів й скарг фізичних чи юридичних осіб через порушення їхніх прав й законних інтересів<sup>2</sup>, тобто таке визначення співпадає з визначенням адміністративного судочинства як складової системи захисту прав і свобод від свавілля органів публічної влади.

Оскільки, основною специфічною рисою адміністративного судочинства є встановлення контролю саме за діями (бездіяльністю) та рішеннями суб'єктів публічної влади через те, що як раз в цих публічно-владних відносинах особа є найменш захищеною ланкою і потребує нормативної підпори для недопущення порушення прав і свобод, а також для припинення таких порушень і належного відновлення порушених інтересів. Таких підхід втілюється в особливому принципі адміністративного судочинства, як презумпція вини органу влади, що істотно впливає на сутність цього інституту в світі та на формування належної сталої судової системи для вирішення таких питань.

## **1. Специфіка моделей основних систем адміністративного судочинства в країнах світу**

Як відомо, у світі склались дві основні системи адміністративного судочинства: романо-германська (континентальна) та

---

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 1. (А-Г) редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана., 1998. С. 47

англосаксонська, вивчення та ретельне дослідження особливостей яких має вагоме значення для формування дієвої системи адміністративної юрисдикції безпосередньо в Україні.

Так, слід звернути увагу на те, що романо-германській (континентальній) системі адміністративного судочинства притаманно створення єдиної самостійної системи органів адміністративної юстиції, яка безпосередньо вирішує публічно-правові спори. Для країн же з англосаксонською системою адміністративного судочинства притаманна відсутність єдиної системи органів адміністративної юстиції, оскільки органи адміністративної юрисдикції виконують лише функції досудового вирішення публічних спорів та просто підконтрольні судам загальної юрисдикції. І при цьому всередині як романо-германської (континентальної), так і англосаксонської системи сформовані різні моделі адміністративної юстиції, які відрізняються насамперед, положенням органів адміністративної юстиції в системі розподілу влади.

Так, на формування системи романо-германської правової сім'ї суттєвий вплив має римське право, яке притаманно в основному демократичним державам, оскільки саме в таких країнах конкретизована та удосконалена роль держави у врегулюванні суспільно значущих суспільних відносин через реалізацію конкретних кодифікованих нормативно-правових актів<sup>3</sup>. Науковці умовно поділяють романо-германську систему адміністративного судочинства на дві групи: французьку, до якої входять правові системи Франції, Італії, Іспанії, Голандії, Люксембурга та Бельгії, і німецьку, до якої можна віднести правові системи адміністративної юстиції Німеччини, Австрії, Словаччини, України тощо. Дослідження доктринальних засад кожної групи наведемо далі в нашій роботі.

Англосаксонська ж система адміністративної юрисдикції характеризується насамперед використанням звичайного і прецедентного права, що пов'язано з історичним розвитком країн, таких як Великобританія та Сполучені Штати Америки, та передачею правових (юридичних) норм і рішень від попереднього покоління наступному. В цих країнах величезну роль відіграє саме

---

<sup>3</sup> Поляков І. С. Моделі адміністративного судочинства в державах континентального типу правової системи. Правова позиція. № 3 (28), 2020, С. 55 DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.10>

прецедентне право, оскільки попередні судові рішення, не залежно від дати їх винесення, є обов'язковими для вирішення справ зі схожим предметом спору<sup>4</sup>. Отже, проаналізувавши праці відомих світових науковців та нормативні акти країни, можна зробити висновок про те, що станом на сьогоднішній день романо-германська правова система адміністративного судочинства успішно реалізована в правових системах країн Західної Європи, в тому числі і в Україні, більшості держав Центральної і Південної Америки та в ряді азіатських країн тощо. Така поширеність пов'язана з тим, що імплементація римського права знайшла своє відображення у формуванні чіткої структури державних органів з визначенням їх правомочності, реалізації чітко визначених норм права, що є позитивним моментом розвитку демократичності та реалізації основоположного принципу всіх галузей права «верховенство права». Але при цьому провідними країнами у сфері реалізації адміністративного судочинства залишаються Франція та Німеччина, на прикладі яких ми і покажемо основні доктринальні засади реалізації способів захисту від «свавілля» органів державної влади.

## **2. Парадигма особливостей французької моделі адміністративного судочинства**

Особливістю французької класичної моделі адміністративного судочинства є те, що органи адміністративної юстиції створюються та функціонують всередині виконавчої гілки державної влади, а суди не мають права контролювати діяльність таких органів. Такий підхід обумовлений реалізацією принципу взаємозв'язку суті справи і компетенції органу щодо її розгляду. В цій системі вважається, що діяльність апарату управління є окремою сферою, яка регулюється спеціальною галуззю публічного права – адміністративним правом, а суперечки, пов'язані з такою діяльністю, повинні вирішуватися спеціальними органами в спеціальному порядку.

Відповідно до такого підходу, суди загальної юрисдикції Франції застосовують норми приватного права при вирішенні спорів, а вже безпосередньо норми адміністративного права застосовують інші органи – адміністративні трибунали, апеляційні суди та Державна Рада. Адже особливістю судової системи Франції є те, що вона

---

<sup>4</sup> Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі. Юридичний вісник України. 2019. 2-8 серпня (№ 31). С. 12-13 URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>

складається з суддів загальної юрисдикції, які розглядають кримінальні й цивільні справи, та адміністративних органів, які контролюють діяльність органів виконавчої влади та розглядають скарги фізичних і юридичних осіб на суб'єктів публічної адміністрації. При цьому суди загальної юрисдикції поділяються на підрозділи, які спеціалізуються на здійсненні судочинства в певній галузі права<sup>5</sup>.

Судова система Франції характеризується співіснуванням судів загальної юрисдикції, які очолює Касаційний суд (*Cour de cassation*), та судів адміністративної юрисдикції, що підпорядковуються Державній Раді (*Conseil d'Etat*). Після розподілу повноважень між цими двома гілками судової влади адміністративна юстиція Франції, має широкую юрисдикцію порівняно з адміністративною юстицією в інших європейських державах. Це виражається в тому, що не тільки спори про законність адміністративних актів, нормативно-правових актів і статутів (*actes administratifs unilatéraux*), але й значна частина спорів про договори укладені органами публічної адміністрації (*contrats de l'administration*), а також про державну відповідальність (*contentieux délictuel*) складають основу адміністративного права, отже, й адміністративної юрисдикції<sup>6</sup>. Можна побачити, що французьке судочинство складається з трьох рівнів: 1) нижчі суди першої та загальної юрисдикції; 2) проміжні апеляційні суди, які розглядають справи з апеляції з нижчестоящих судів; 3) суди останньої інстанції, які розглядають касаційні провадження апеляційних судів щодо тлумачення норм права (Касаційний суд і Державна рада).

Касаційний суд і Державна рада (касаційні суди) постають як касаційна інстанція, що означає, що вони мають вищу юрисдикцію у скасуванні рішення судів нижчих інстанцій, якщо ці суди неправильно застосували закон. Як правило, касаційна інстанція виявляє не явне порушеннями закону, а наявність різного тлумачення одного й того ж закону різними судами.

Таким чином, особливостями адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади у Франції можна визначити наступне: паралельно функціонують суди загальної юрисдикції та адміністративні органи, які здійснюють судові функції щодо

---

<sup>5</sup> Тищик Б. Й., Шевчук Л. Е. Франція. Історія держави і права (IX – початок XXI ст.). Львів, 2018. 368 с. ISBN 966-914-158-3.

<sup>6</sup> Burdeau F. Histoire du droit administratif. Paris, 1995. С. 512.

контролю за діяльністю органів виконавчої влади та розглядають скарги фізичних і юридичних осіб на суб'єктів публічної адміністрації; усі посадові особи, які здійснюють судочинство, у Франції називаються магістрантами; магістранти мають дотримуватися певних правил поведінки, зокрема утримуватися від дій і заяв, які могли б перешкодити їх неупередженості щодо здійснення судочинства; Касаційний суд і Державна рада постають як касаційна інстанція, при цьому вони виявляють не явне порушеннями закону, а наявність різного тлумачення одного й того ж закону різними судовими органами тощо. Постанова Державної Ради від 13 грудня 1889 року, надала право прямого звернення до Державної Ради, без розгляду справи у відповідному міністерстві. Така постанова сприяла перетворенню Державної Ради на повноцінний адміністративний суд <sup>7</sup>. Тож, сучасна система адміністративної юстиції у Франції почала формуватись у період Французької революції, наприкінці XVIII століття. Вищевказані функції було передано Державній Раді, яка була спеціальним органом при главі держави, що виконувала низку повноважень. До них належали зокрема судовий розгляд адміністративних справ та ін. Зазначеними повноваженнями Державна Рада Франції володіє до сьогоднішнього дня.

Таким чином, можна зробити висновки про те, що сучасна адміністративна юстиція у Франції була створена внаслідок недовіри революціонерів до судової влади і необхідності забезпечити юрисдикційний контроль над адміністрацією будь-яким способом, як зазначав французький дослідник адміністративного права Ж. Бребан<sup>8</sup>.

На сьогоднішній день органи адміністративної юстиції французької моделі розглядають в органах адміністративної юстиції будь-які спори, що належать до управлінської компетенції публічної влади, до якої відносяться держава, територіальні органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи, приватноправові організації, що виконують функції публічної служби (надають публічні послуги).

---

<sup>7</sup> Офіційний сайт Державної Ради Франції. URL <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommous-le-conseil-d-etat/histoire-et-patrimoine>

<sup>8</sup> Волік В.В., Кутяїна Д.О. Адміністративна юстиція Франції. IV Міжнародна науково-практична конференція "PERSPECTIVES OF CONTEMPORARY SCIENCE: THEORY AND PRACTICE", 26-28.05.2024, Львів, С.1600-1604

Розподіл компетенції між двома гілками юстиції може здійснюватися тільки законом. Якщо спори про підвідомчість публічних справ усе ж таки виникають, то розв'язує їх спеціалізований орган – Трибунал з конфліктів, вперше створений у 1848 р. В основу організації та функціонування Трибуналу з конфліктів покладено принцип паритетного представництва: чотири державні радники та чотири радники Касаційного суду (вищого суду загальної юрисдикції) беруть участь у його засіданнях та ухвалюють рішення. Головою Трибуналу вважається міністр юстиції, але зазвичай засідання веде віце-голова, якого обирають на три роки по черзі з числа членів Касаційного суду і членів Державної ради. Якщо під час обговорення справи голоси радників розподіляються порівну, то ухвалення рішення відкладають і справу заслуховують на наступному засіданні, що проводиться під головуванням міністра юстиції.

Ці органи адміністративної юстиції і за своїм складом, і за своїми повноваженнями самостійні й відокремлені як від виконавчо-розпорядчих органів, так і від судів. Вони формуються в особливому порядку, їхні арбітри не мають статусу суддів. Органи адміністративної юстиції виконують ті самі функції, що й суди, повністю замінюючи собою під час вирішення адміністративних справ судову систему та максимально наближаючись до неї. Однак органи адміністративної юстиції здійснюють також консультативні функції, не властиві судам. Таким чином, вони виступають одночасно в ролі радників і суддів виконавчої влади і формально вважаються такими, що входять до виконавчої, а не судової гілки державної влади.

Адміністративні трибунали (*tribunaux administratifs*) як органи загальної адміністративної юрисдикції розглядають переважно більшість адміністративних справ у першій інстанції. Щороку вони ухвалюють рішення у 170 тис. справ<sup>9</sup>. Нині в європейській частині території Франції діє 31 адміністративний трибунал, з них найбільшим і найбільш значущим визнається адміністративний трибунал Парижа. Крім того, 11 адміністративних трибуналів створено в заморських департаментах (на Антильських островах і Гвіані, на Реюньйоні тощо).

---

<sup>9</sup> Офіційний сайт Державної Ради Франції. URL <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/histoire-et-patrimoine>

Апеляційні адміністративні суди (*cours administratives d'appel*) були створені в 1987 р., щоб розвантажити Державну раду, яка виконувала до цього функції єдиного апеляційного суду в адміністративних справах.

Нині діють вісім апеляційних адміністративних судів, які переглядають в апеляційному порядку в середньому 16% суперечок, вирішених в адміністративних трибуналах, – щорічно близько 26 тис. справ. Голови апеляційних адміністративних судів є членами Державної ради<sup>10</sup>.

У складі адміністративних трибуналів та апеляційних адміністративних судів працюють близько 1000 магістратів (суддів) і близько 1500 службовців.

Спеціалізовані органи адміністративної юстиції створюються для розгляду справ, які потребують від суддів спеціальних знань, а також особливого порядку підготовки та розгляду справи. До таких судів належать Рахункова палата, дисциплінарні судові установи (для викладацького складу, архітекторів, лікарів тощо), органи, створені для вирішення справ у галузі соціального забезпечення.

Державна рада є касаційною інстанцією у справах, розглянутих спеціалізованими органами адміністративної юстиції, та у справах, вирішених у порядку апеляційного провадження в апеляційних адміністративних судах, а від 2003 р. – також у справах, вирішених у першій та остаточній інстанції адміністративними трибуналами. Понад 70% усіх справ, що розглядаються Державною радою, вирішуються нею в порядку касаційного провадження<sup>11</sup>.

Як орган адміністративної юстиції першої інстанції Державна рада вирішує 25% усіх розглянутих нею справ, діючи в такій якості у виняткових, але дуже значущих випадках, зокрема, у спорах, що стосуються статусу державних чиновників, яких призначають декретами Ради міністрів; за скаргами на регламентарні постанови міністрів<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія. С. Герасименко, П. Діхтєвський, Н. Задирака, Т. Коломось, В. Клиничук та ін.; за заг. ред. П. Діхтєвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022.986 с DOI 10.30525/978-9934-26-233-3

<sup>11</sup> Chevallier J. Du principe de séparation au principe de dualité. *Revue française de droit administratif (RFDA)*. 1990. С.712

<sup>12</sup> Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі. Юридичний вісник України. 2019. 2-8 серпня (№ 31).С. 12-13 URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>



Таким чином, у Франції створено три інстанції розгляду спорів, що належать до компетенції адміністративних трибуналів, і дві – щодо спорів, які підлягають розгляду в спеціалізованих органах адміністративної юстиції. Вказаний правовий досвід знайшов своє відображення в розробці ряду нормативно-правових актів України щодо вдосконалення проведення адміністративних процедур, до кола яких можна включити і досудову процедуру вирішення спорів з суб'єктами владних повноважень за допомогою інституту адміністративних скарг

### **3. Доктринальні засади німецької групи адміністративного судочинства**

Адаптація Україною німецької моделі адміністративної юстиції через ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України мала позитивні наслідки для кожного, особливо враховуючи складності і особливості нормативного врегулювання адміністративних процедур, а також специфіку формування органів судової влади. Отже, саме через правове становлення нашої держави можемо яскраво побачити імплементацію доктрини адміністративного судочинства з урахуванням історичного досвіду країни, враховуючи при цьому іноземні традиції адміністративного права і процесу та міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав і свобод особи від неправомірних дій та рішень органів публічної влади, включаючи і практику Європейського Суду з прав людини.

Хочеться звернути на зміст Закону про адміністративне судочинство Німеччини<sup>13</sup>, який сформований двоохотрічним досвідом функціонування німецьких адміністративних судів, і який став взірцем існування усталеної, неодноразово перевіреної та єдиної судової практики в адміністративних суперечках.

Адміністративне судочинство Німеччини спрямоване не те, щоб гарантувати незалежний та обособлений адміністративний контроль з урахуванням особливостей поділу державної влади, яка покликана забезпечувати основні постулати демократії. Німецькі адміністративні суди являють собою так званий «контрольний полюс» щодо адміністративної діяльності з дієвими інструментами

---

<sup>13</sup> Capitant D. *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich*. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. С. 1335–1372

адміністративного втручання та феноменальними можливостями впливу завдяки покладанню відповідних обов'язків на осіб безпосередньо. Через адміністративне судочинство Німеччини забезпечується те, щоб пріоритет та верховенство закону не могли бути поставлені у виконавчу диспозицію і щоб закріплені в основному Законі основні права могли бути повністю реалізовані громадянами. Таким чином, німецьке адміністративне судочинство потрібно розглядати, як життєво необхідний фундамент живої конституційної державності.

Отже, ми говоримо про основоположні засади адміністративної юрисдикції, які передбачають можливість перегляду незалежними судами кожної адміністративної дії або рішення. Чим більше стає спектр адміністративних послуг, зокрема для забезпечення нормальних умов життя суспільства, що в свою чергу є компетенцією публічної адміністрації Німеччини, тим ширшою та конкретизованішою стає можливість контролювати рішення та дії останньої за допомогою незалежних спеціалізованих судів.

Організація та процес адміністративної юстиції мають відповідати закріпленому праву кожного громадянина на ефективний і повний контроль за публічною владою. Принциповим конституційно-правовим постулатом нормативної і практичної організації системи правового захисту є її ефективність<sup>14</sup>

Ефективний правовий захист передбачає повну перевірку порушеного акта під фактичним і правовим кутом, а також реальну можливість ліквідації порушення права або запобігання його прояву у майбутньому. У цьому випадку мова йде про те, що закон гарантує не лише правовий захист, спрямований у минуле, а й забезпечує подальший правовий захист, який повинен перешкодити вчиненню публічною адміністрацією оспорюваної дії (рішення) до моменту завершення перевірки адміністративним судом їх законності та правомірності.

Законом про адміністративне судочинство Німеччини передбачені особливості розрізнення засобів оскрження та інших засобів правового захисту порушених прав і інтересів, що втілені у відокремлені групи адміністративних позовів в залежності від

---

<sup>14</sup> Адміністративний процес: загальна частина. (Федеративна республіка Німеччини, Україна). Науково-практичний посібник за заг.ред. В.М. Бевзенка. Київ.2013. С. 69 ISBN 978-617-566-216-8

тимчасових, превентивних та репресивних засобів правового захисту.

Це пов'язана насамперед з тим, що саме в Німеччині органами адміністративної юстиції є незалежні та відокремлені від адміністративних органів незалежні суди, які вирішують публічно-правові спори, що не можна віднести до компетенції Конституційного суду та до компетенції судів інших юрисдикцій. Закон про адміністративне судочинство Німеччини визначає перелік адміністративних актів, що не підлягають розгляду в органах адміністративної юстиції, до яких відносяться акти найвищих федеральних органів (Федерального Президента, Федерального Уряду, Федерального Канцлера, федеральних міністрів), найвищих органів суб'єктів федерації, а також адміністративні акти, в яких порушення прав, покладання обов'язків уперше допущене в рішенні адміністративного органу за скаргою на адміністративний акт в судовому порядку, у випадках, прямо передбачених федеральним законом або законом суб'єкта федерації та якщо впродовж більш ніж трьох місяців адміністративний орган, уповноважений розглядати скаргу, не приймає по ній рішення.

Органи адміністративної юстиції складають самостійну гілку судової системи, що включає адміністративні суди і вищі адміністративні суди в землях, а також Федеральний адміністративний суд.

Адміністративний суд (Verwaltungsgericht) розглядає адміністративні справи впершій інстанції. Судом другої інстанції виступає вищий адміністративний суд землі (Oberverwaltungsgericht). Він виносить постанови по апеляціях на судові рішення і по скаргах на інші постанови адміністративного суду, а також дозволяє в першій інстанції справи визначених законом категорій, пов'язані з наданням публічних послуг.

Параграф 48 Закону про адміністративне судочинство Німеччини містить вичерпний перелік категорій справ, які вищий адміністративний суд землі розглядає в першій інстанції, а саме справи, що стосуються : будівництва, експлуатації, зупинки, безпечного відключення і демонтажу устаткування, вказаного в Законі про атомну енергію; будівництва, експлуатації і реконструкції електростанцій з устаткуванням для твердого, рідкого і газоподібного палива при теплоенергетичній потужності понад 300 мегават; закладки, розширення або реконструкції, а також експлуатації аеропортів і аеродромів, призначених для регулярного

повітряного сполучення, в зоні обмеженого будівництва; процедури затвердження планів будівництва або реконструкції федеральних автомагістралей та процедури затвердження планів розширення або прокладення федеральних водних шляхів.

Функції суду вищої інстанції виконує Федеральний адміністративний суд (Bundesverwaltungsgericht), який переглядає судові рішення вищого адміністративного суду і адміністративних судів землі, а також виносить в першій і останній інстанції рішення по певних публічно-правових спорах, а саме по спорах між Федерацією і землями, а також між землями; за позовами відносно заборони на об'єднання, встановленої Міністром внутрішніх справ відповідно до Закону про об'єднання; у справах, що стосується розпоряджень про висилку відповідно до Закону про дозвіл на перебування; за позовами до Федеральної служби розвідки.

Законодавство Німеччини про адміністративне судочинство передбачає декілька видів адміністративних позовів :

1) позов про спростування – з вимогою про скасування та відміну адміністративного акту;

2) позов про примус до виконання обов'язку – з вимогою зобов'язати відповідача вчинити певні дії (видати певний адміністративний акт, виконати інші необхідні дії згідно із законом);

3) позов про визнання – з вимогою визнати існування або відсутність конкретних правовідносин або визнати нікчемність адміністративного акту.

Суд має право перевірити правомірність адміністративних актів, прийнятих як на підставі прямої вказівки закону, так і на розсуд адміністративного органу. Якщо адміністративний орган реалізував дискреційні повноваження (діяв на власний розсуд), то суд перевіряє, чи не перевищені межі дозволеного для нього розсуду, чи відповідає форма, в якій реалізовано право на розсуд, цілі наданих повноважень<sup>15</sup>.

Слід також звернути увагу на специфічний склад адміністративних судів Німеччини. У адміністративних судах і вищих адміністративних судах земель працюють не лише професійні судді, що мають юридичну освіту і отримали необхідну для виконання обов'язків судді кваліфікацію, але і нефахові судді, що не

---

<sup>15</sup> Capitant D. *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich*. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. С. 1335–1372

є професійними. При цьому як професійні, так і непрофесійні судді незалежні, підкоряються тільки закону, мають рівні права в процесі усного розгляду справи і винесення судової ухвали. Проте підписують судові рішення тільки професійні судді.

Представник громадського інтересу може брати участь в адміністративному процесі. В адміністративних судах і Верховному суді землі ці функції виконують представники громадського інтересу, призначені постановою земельного уряду, а у Федеральному адміністративному суді – представник інтересів Федерації, призначений Федеральним урядом і інтегрований в Міністерство внутрішніх справ. Адміністративне провадження є слідчим.

Крім того, особливістю судового розгляду адміністративних справ є те, що суд досліджує обставини справи за власною ініціативою та запитує необхідні документи, тобто сам процес судового розгляду носить слідчий характер<sup>16</sup>.

У Німеччині, на відміну від Франції, подача позовної заяви до суду адміністративної юрисдикції автоматично призупиняє дію самого адміністративного акту. Оскільки адміністративні акти можуть створювати кілька адміністративних правовідносин, часто бувають випадки, коли в суді порушено кілька адміністративних проваджень за одним оскарженим рішенням або дією. Якщо законність адміністративного наказу є предметом понад 20 проваджень, суд може вдатися до типового провадження. У такому випадку суд закриває одне провадження за оскаржуваним рішенням або дією. Цей процес згодом служить моделлю. Інші провадження, пов'язані з предметом, призупиняються, але визначення може бути зроблено на підставі доказів, досліджених у стандартному провадженні. Якщо учасники не згодні з таким визначенням, вони можуть оскаржити його.

Хоча адміністративна судова система в Німеччині і характеризується специфічними особливостями, які закріплені в законодавстві, загальні процесуальні правила та інститути, які закріплені цивільно-процесуальним правом, також застосовуються адміністративними судами при вирішенні публічно-правових спорів. Так, Закон про адміністративний та судовий процес містить прями

---

<sup>16</sup> Судова система Німеччини. PRAVOUCH. 2014. URI: <http://textbooks.net.ua/content/view/3366/20/>

посилання на конкретні положення Цивільного процесуального регламенту.

Схожий підхід до вирішення адміністративних спорів втілений і в судовій системі Чеської Республіки, а саме адміністративні суди повинні дослідити, щоб адміністративний орган, безсумнівно поважав принцип рівного доступу та неупередженої процедури, а також принцип законних очікувань, оскільки не може існувати невинуватених відмінностей у прийнятті рішень щодо ідентичних або аналогічних справ. Однак ці принципи не можуть бути зрозумілі окремо; кожен випадок завжди унікальний, і його вирішення повинно ґрунтуватися на конкретних обставинах і фактах, визначених адміністративним органом<sup>17</sup>.

А для Словацької Республіки, для якої впровадження спеціалізованих адміністративних судів є новітнім правовим досвідом, оскільки своє існування такі суди розпочали лише з 01 липня 2023 року, у вирішенні публічно-правових спорів є те, що законні очікування щодо адміністративних рішень можуть справедливо передбачати певну впевненість сторін у тому, що їхня справа буде вирішена у спосіб, подібний до справи, подібної за фактом і за законом, законні очікування не можуть бути абсолютизовані. Незмінність не завжди можна законно очікувати там, де адміністративний орган наділений дискреційними повноваженнями, і отже кожна конкретна справа повинна бути розглянута з урахуванням особливостей поставленого питання<sup>18</sup>.

Конституція України гарантує жі право особи на судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади. Адміністративне судочинство, без перебільшення, можна вважати основним засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Цей захист повинен відбуватися «... шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ»<sup>19</sup>.

Що стосується України то порядок здійснення адміністративного судочинства визначається нормами Кодексу адміністративного

---

<sup>17</sup> Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov § 3 ods. 4 zákona.1967. č. 71

<sup>18</sup> Zákon Správny súdny poriadok.URL. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/162/20240315a>

<sup>19</sup> Кодекс адміністративного судочинства України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

судочинства КАС України (ст. 1), який є основним законодавчим актом щодо правосуддя в адміністративних справах.

Попри очевидні позитиви, викликані прийняттям КАС України у 2005 році, зокрема початок роботи адміністративних судів як окремої, самостійної ланки в системі судів України та встановлення спеціального порядку розгляду публічно-правових спорів, зумовленого їх специфікою, на жаль, мають місце й деякі негативи, які можуть бути усунені при комплексному дослідженні основних моделей адміністративного судочинства демократичних країн та впровадження основоположних принципів адміністративного судочинства до порядку розгляду публічно-правових спорів в Україні.

Отже, ми бачимо, що безпосередньо в законодавстві, так й в науково-доктринальних підходах досі недостатньо розвинутими постають питання щодо природи адміністративного позову, його типології та класифікації. Осібно стоять питання щодо видів адміністративних позовів, перелік яких прямо не передбачений в оновленому КАС України, так само, як не був передбачений в адміністративно-процесуальному кодексі й старої редакції, хоча класифікація адміністративних позовів за їх видами має практичне значення. Можливо, такий поверхневий підхід до цього питання можна пояснити боязкістю наробити помилок, але на практиці помічаємо тенденцію, що на сьогоднішній день гарантування належного правового захисту вже на пряму не залежить від того, який вид позову було пред'явлено втім вид пред'явленого позову чітко впливає на конкретний порядок здійснення правового захисту та визначення умов обґрунтованості позовних вимог.

## **ВИСНОВКИ**

Проаналізувавши доктринальні засади основних моделей адміністративного судочинства романо-германської системи права, можемо побачити, що незалежно від структури органів адміністративної юстиції, специфіку розгляду та перегляду окремих категорій публічно-правових спорів, спільною рисою є принцип презумпції вини органу влади, який означає, що саме суб'єкт має владні повноваження, а не окремих громадян. Такий принцип успішно імплементований в сучасне адміністративне процесуальне законодавство України, що позитивно відображається на реалізації права звернутися до суду адміністративної юрисдикції й захистити порушені права, свободи та інтереси, у випадку, коли рішеннями чи

діяннями органів держави було порушено її права, свободи чи законні інтереси.

## **АНОТАЦІЯ**

Українське законодавство на сьогоднішній день постійно удосконалюється особливо в напрямку дотримання та реалізації основоположного важливого принципу «верховенства права» в усіх сферах суспільного життя, при цьому особливу увагу заслуговує застосування цього принципу під час захисту прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб від протиправних дій та рішень органів публічної влади. Таке виокремлення робимо через постійне зростання кількості справ у судах, а відповідно через регулярне збільшення категорій спорів, з суб'єктами владних повноважень, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Для розробки та удосконалення нормативно-правової бази потрібно використовувати фундаментальні дослідження провідних науковців світу, які можуть допомогти своїми працями віднайти оптимальну модель функціонування спеціалізованих судів і відповідно закріпити належні способи захисту порушених прав.

Дослідження доктринальних засад адміністративного судочинства, яке ми проводимо у цій роботі, має вагоме значення для підвищення стабільності в державі, оскільки через нормативне закріплення правових засад успішних моделей адміністративного судочинства країн світу можна досягнути високого рівня адміністративних актів і діяльності органів публічної влади взагалі.

Поставлене питання неодноразово досліджувалось провідними науковцями України та країн Європи, зокрема О. Бандуркою, В. Бевзенком, Ю. Битяком, Ж. Брегель, Р. Гнейстом, С. Женетль, Н. Задиракою, Ж. Зіллером П. Ліндсетом, І. Пановою, Г. Петровим, О. Селівановим, Ю. Тихомировим тощо.

Питання, що буде досліджуватися у цій праці, є на даний час актуальним для формування сталої системи адміністративного судочинства в Україні, оскільки впровадження структурних особливостей в систему органів адміністративної юстиції, а також запозичення способів захисту порушених прав і свобод осіб від свавілля органів влади не можуть не мати позитивного значення для укрainської правової системи.



## Література

1. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 123с ISBN 9786110100236
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 1. (А-Г) редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана. 2001. С. 47 ISBN 966-7492-00-1
3. Поляков І. С. Моделі адміністративного судочинства в державах континентального типу правової системи. Правова позиція. № 3 (28), 2020, С.55 DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.10>
4. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: сутність, критерії та межі. Юридичний вісник України. 2019. 2-8 серпня (№ 31). С. 12-13 URL: <https://racurs.ua/b104-administrativna-urisdikciya-sutnist-kriteriyi-ta-meji.html>
5. Тищик Б. Й., Шевчук Л. Е. Франція. Історія держави і права (IX – початок XXI ст.). Львів, 2018. 368 с. ISBN 966-914-158-3.
6. Burdeau F. Histoire du droit administratif. Paris, 1995. с.512
7. Офіційний сайт Державної Ради Франції. URL <https://www.conseil-etat.fr/qui-sommes-nous/le-conseil-d-etat/histoire-et-patrimoine>
8. Волік В.В., Кутьїна Д.О. Адміністративна юстиція Франції. IV Міжнародна науково-практична конференція “PERSPECTIVES OF CONTEMPORARY SCIENCE: THEORY AND PRACTICE”, 26-28.05.2024, Львів. С. 1960-1964
9. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія. Є. Герасименко, П. Діхтієвський, Н. Задирака, Т. Коломоєць, В. Клиничук та ін.; за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022. 986 с DOI 10.30525/978-9934-26-233-3
10. Chevallier J. Du principe de séparation au principe de dualité. *Revue française de droit administratif (RFDA)*. 1990. С.712
11. Збірник законодавчих актів окремих держав з адміністративної юстиції. Алмати. 2013 р. С.243-304
12. Адмінстративний процес: загальна частина. (Федеративна республіка Німеччини, Україна). Науково-практичний посібник за заг.ред. В.М.Бевзенка. Київ.2013. 69с ISBN 978-617-566-216-8
13. Capitant D. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich. Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.). *Handbuch*

*der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa.* с. 1335–1372

14. Судова система Німеччини. PRAVOUCH. 2014. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/3366/20/>

15. Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov § 3 ods. 4 zákona.1967. č. 71

16. Zákon Správny súdny poriadok.URL. <https://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/162/20240315a>

17. Кодекс адміністративного судочинства України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

**Інформація про автора:**

**Радчук Анатолій Анатолійович,**

кандидат юридичних наук,

голова Одеського окружного адміністративного суду

Фонтанська дорога, 14, м. Одеса, 65000, Україна

<https://orcid.org/0009-0004-0786-815X>