

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ІСТОРИЧНИЙ ЧИННИК ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE AS A HISTORICAL FACTOR OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

Паславська Н.Т., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

У статті досліджується еволюція адміністративної юстиції в Україні як складного історико-правового феномена, що формується на перетині національної правничої традиції, особливостей політичного розвитку та імплементації європейських стандартів публічного адміністрування. Автор проводить аналіз ключових етапів становлення адміністративного судочинства, акцентуючи увагу на ролі наукових шкіл, зокрема Львівської правничої школи. Особливо висвітлено наукову спадщину Юліана Дунаєвського та Юрія Панейка, які заклали фундамент для концептуального осмислення механізмів контролю за діяльністю органів публічної влади.

Значна увага приділяється впливу радянської правової системи, що ідеологізувала адміністративне право, знівелювавши його інституційні та процесуальні засади. У пострадянський період, особливо після прийняття Конституції України 1996 року, розпочався новий етап реформування адміністративного судочинства. Результатом цього процесу стало ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 році, який став базою для побудови сучасної системи судового захисту прав фізичних і юридичних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

У статті проаналізовано європейський вплив, зокрема досвід Німеччини, Франції та Польщі, а також визначено основні напрями гармонізації українського адміністративного права з правом ЄС у сферах захисту прав людини, забезпечення ефективного врядування, прозорості та підзвітності державних інституцій. Окреслено також актуальні виклики – перевантаження судової системи, юрисдикційні колізії, слабкий розвиток альтернативних способів вирішення адміністративних спорів, – які потребують комплексного інституційного та законодавчого реагування.

Стаття має міждисциплінарний характер і поєднує історико-правовий, порівняльно-правовий та інституційний підходи. Це дає змогу автору не лише простежити історичну логіку становлення адміністративної юстиції, а й виявити її значення як важливого елементу європейської інтеграції України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, адміністративне право, адміністративно-правова наука, історія адміністративного права, історія адміністративного судочинства, історія науки адміністративного права, європейська інтеграція.

The article examines the evolution of administrative justice in Ukraine as a complex historical and legal phenomenon that is formed at the intersection of the national legal tradition, peculiarities of political development and implementation of European standards of public administration. The author conducts an in-depth analysis of the key stages of formation of administrative justice, focusing on the role of scientific schools, in particular, the Lviv Law School. The author also highlights the scientific heritage of Yulian Dunayevsky and Yuriy Paneyko, who laid the foundation for the conceptual understanding of the mechanisms of control over the activities of public authorities.

Considerable attention is paid to the influence of the Soviet legal system, which ideologised administrative law and levelled its institutional and procedural foundations. In the post-Soviet period, especially after the adoption of the Constitution of Ukraine in 1996, a new stage of reform of administrative justice began. This process culminated in the adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in 2005, which became the basis for building a modern system of judicial protection of the rights of individuals and legal entities in relations with public authorities.

The article analyses the European influence, in particular, the experience of Germany, France and Poland, and identifies the main areas of harmonisation of Ukrainian administrative law with EU law in the areas of human rights protection, good governance, transparency and accountability of state institutions. The author also outlines current challenges - overload of the judicial system, jurisdictional conflicts, and underdevelopment of alternative ways of resolving administrative disputes - which require a comprehensive institutional and legislative response.

The article is interdisciplinary in nature and combines historical and legal, comparative legal and institutional approaches. This allows the author not only to trace the historical logic of the formation of administrative justice, but also to identify its importance as an important element of Ukraine's European integration.

Key words: administrative proceedings, administrative justice, administrative law, administrative law science, history of administrative law, history of administrative proceedings, history of administrative law science, European integration.

Становлення та розвиток адміністративної юстиції в Україні є важливою складовою процесу утвердження правової держави та забезпечення верховенства права. Впродовж останніх десятиліть адміністративне судочинство активно розвивалось у напрямку забезпечення ефективного захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб у публічно-правових спорах.

Особливе місце в історії формування адміністративного судочинства в Україні належить Львівському національному університету імені Івана Франка, правнича школа якого зробила значний внесок у розробку теоретичних засад адміністративного права та впровадження практики захисту прав громадян у публічно-правових відносинах.

У цьому зв'язку особливої актуальності набуває дослідження процесу становлення адміністративної юстиції як складової судової системи України, його історичних передумов, нормативно-правового оформлення, інституційного формування та перспектив подальшого розвитку в умовах сучасних правових реформ.

Мета статті полягає у всебічному аналізі історичних, інституційних та наукових засад становлення адміністративної юстиції в Україні з акцентом на внесок Львівської правничої школи, а також у визначенні основних викликів та напрямів розвитку адміністративного судочинства в контексті євроінтеграційних процесів. Дослідження спрямоване на виявлення концептуальних засад, що стали основою формування сучасної моделі адміністративного судочинства, її відповідності європейським стандартам та перспектив удосконалення у сфері гармонізації законодавства, цифровізації судової системи й зміцнення міжнародного наукового співробітництва.

Становлення адміністративної юстиції в Україні є складним і багатогранним процесом, що відбувається в умовах глибоких трансформацій державного управління, правової системи та євроінтеграційних зусиль. Попри значний прогрес, досягнутий за останні два десятиліття, національна модель адміністративного судочинства стикається з низкою викликів.

Серед них – відсутність чіткого розмежування адміністративної юрисдикції з іншими галузями судочинства, недосконалість процесуального механізму з'ясування обставин справи, зростаюче навантаження на суддів та недостатнє застосування альтернативних способів вирішення спорів. Водночас актуальним залишається завдання гармонізації адміністративного права України з правом Європейського Союзу, запровадження цифрових технологій у судочинство та формування ефективної, прозорої й доступної системи захисту прав громадян. У цьому контексті особливої уваги потребує наукова спадщина правничих шкіл, зокрема Львівського національного університету імені Івана Франка, яка значною мірою вплинула на становлення сучасної адміністративної юстиції в Україні.

Дослідження науковців-адміністративістів Львівського університету впродовж XVIII–XX століть, зокрема у дослідженнях структури державного апарату, процедури адміністративного оскарження, стали важливим підґрунтям для подальшого формування національної ідеї адміністративного судочинства України.

Особливо показовим є дорадянський період, коли Львів перебував у складі Австрійської імперії, а потім Польщі. Саме тоді під впливом європейських правових традицій почала формуватися концепція публічного адміністрування як самостійної сфери державної діяльності, що вимагала належного судового контролю. Тоді ж на юридичному факультеті Львівського університету працювала кафедра адміністрації та економії, яку очолював Юліан Дунаєвський. За роки наукової та викладацької діяльності Ю. Дунаєвський у своїх лекціях досліджував та знайомив студентів з теоріями державного правління, адміністративного устрою, публічного контролю над владою. Він спирався на австрійські та французькі джерела, де на той час вже існувала практика оскарження адміністративних актів.

Хоча Ю. Дунаєвський не досліджував адміністративну юстицію як таку, однак його вклад полягав у формуванні науково-теоретичного підґрунтя для розуміння функцій адміністрації та необхідності контролю за її діяльністю.

Учень Ю. Дунаєвського – Юрій Панейко продовжував розвивати ці ідеї та робити вагомий внесок у розвиток української адміністративно-правової науки. Враховуючи той факт, що Ю. Панейко працював у той час, коли поняття адміністративної юстиції було чітко сформульоване, його дослідження у цій сфері мають більш вагоме значення для подальшого становлення національної моделі адміністративної юстиції.

Юрій Панейко одним із перших почав виділяти адміністративну юстицію як форму реалізації принципу верховенства права. У своїх працях досліджував поняття публічної служби, аналізував інститут оскарження адміністративних актів, а також наголошував, що адміністративна юстиція – це не привілей, а конституційна гарантія.

У своїх наукових працях Ю. Панейко критично осмислював концептуальні та практичні проблеми адміністративного судочинства. Насамперед він підкреслював, що адміністративне судівництво не є самоціллю, а лише засобом контролю легальності дій адміністрації. Розширення його функцій до перевірки доцільності адміністративних актів загрожує втручанням у дискреційні повноваження органів влади та перетворенням суду на квазідержавного адміністратора. Окрему критику автора викликала доктринерська ідея універсального судового контролю через інструмент *actio popularis*, що, за переконанням вченого, здатне спричинити адміністративний параліч та хаос. Натомість він наголошував, що адміністративне судочинство повинне залишатися засобом захисту публічно-підметових прав особи, а не інструментом загального регулювання державної діяльності. Також науковець критично оцінював ідею запровадження скарги на «мовчанку влади», яка, на його думку, порушує межі судових повноважень.

Учений робив акцент на тому, що без якісного кадрового складу адміністрації, високої правової культури та етичної відповідальності її працівників жодна судова система не зможе забезпечити правомірності. Він обстоював ідею пріоритетності внутрішньої фаховості адміністрації над надмірним судовим втручанням [1, с. 379–406].

Після завершення активної наукової діяльності Ю. Панейка у 1930-х роках на тлі політичних змін, які торкнулися Центрально-Східної Європи, розвиток адміністративної юстиції тимчасово призупинився з огляду на ідеологію радянської правової системи та політичного виховання в дусі марксизму-ленізму. З утвердженням радянської влади в Україні адміністративне право зазнало значних обмежень, оскільки ототожнювалося з поліцейським правом, що суперечило ідеологічним засадам радянської правової системи.

Так, щодо предмету правового регулювання адміністративного права у радянській період висловлювався С. В. Петков, який вважав, що «обслуговуючи владно-управлінські процеси у межах радянської системи, адміністративне право перебувало в жорстких ідеологічних рамках, що зумовлювало штучне звуження змісту предмета правового регулювання цієї галузі, який обмежувався лише відносинами державного управління» [2, с. 27]. У 1940 р. кафедру адміністративного права на юридичному факультеті Львівського університету реорганізували, а предмети, які раніше викладалися на ній почали викладати в межах кафедри радянського державного права та теорії держави і права [3, с. 102].

Загалом дослідження адміністративної юстиції у радянський період не відбувалося з огляду на те, що адміністративне судочинство не визнавалося окремою формою правового захисту, а судовий контроль над владою заперечувався ідеологічно. Однак, починаючи з 1980-х років в умовах перебудови та послаблення ідеологічного контролю, на юридичному факультеті Львівського університету серед науковців з'явилися теми для досліджень, які більшою мірою почали стосуватися адміністративної юстиції, зокрема, захист прав громадян у сфері управління, оскарження дій посадових осіб та їх відповідальність.

Серед таких науковців слід згадати професора П. Рабіновича, який у своїх працях поєднував адміністративно-правову та правозахисну тематику, висвітлюючи необхідність ефективного механізму захисту особи в публічно-правових спорах. Концепції, висвітлені у його працях стали важливою методологічною базою для формування сучасної моделі адміністративної юстиції.

У 1990-х роках в умовах незалежності України наукова спільнота кафедри державного і адміністративного права почали активніше переосмислювати зміст адміністративно-правових норм з огляду на потребу у запровадженні ефективного механізму судового контролю за діяльністю органів публічної влади. Зокрема, у цей період формуються нові підходи до розуміння ролі адміністративного суду, який вже безпосередньо має на меті захищати права і свободи особи.

Однак, порівняно з європейською адміністративною юстицією, яка має тривалий історичний досвід, адміністративна юстиція України все ще перебуває на шляху повноцінного становлення. У 2025 році вона святкує 20-річчя функціонування національної моделі адміністративної юстиції, започатковане прийняттям у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України та, як наслідок, процесуальною діяльністю з розгляду та вирішення публічно-правових спорів у адміністративних судах [4, с. 12].

У своїй діяльності суди адміністративної юстиції України керуються принципами верховенства права та законності, які передбачають правове нормування та закріплення головних засад формування і організації діяльності адміністративних судів. Такий підхід закрі-

плений конституційно у ст. 6, яка зобов'язує органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснювати свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Окрім цього, запровадження адміністративної юстиції в Україні реалізує конституційну норму, яка передбачає, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади (ст. 55 Конституції України). Той факт, що зміст і процедура адміністративного судочинства тепер врегульовані законом, також надав практичного значення закріпленій у ст. 3 Конституції України тезі про те, що держава відповідає перед громадянином за свою діяльність [5].

Питання необхідності створення адміністративних судів в Україні постало одразу після проголошення незалежності, ще до ухвалення Закону «Про судоустрій». З'явилась низка робіт, у яких наголошувалось на важливості судової реформи і, зокрема, запровадження адміністративної юстиції. Тоді ж були висловлені пропозиції щодо створення спеціалізованих, незалежних адміністративних судів: окружних адміністративних судів як суду першої інстанції, Вищого адміністративного суду як суду апеляційної інстанції та Колегії з адміністративних справ Верховного Суду України як суду касаційної інстанції [6].

У сучасних наукових дослідженнях питання гармонізації адміністративного права України з європейськими стандартами привертають увагу як українських, так і німецьких дослідників. Серед українських фахівців, що активно працюють у цій сфері, можна відзначити праці Лариси Корунчак, чий публікації присвячені аналізу трансформацій адміністративного права України та порівняльному правовому аналізу європейських та українських практик. Її дослідження сприяють кращому розумінню викликів інтеграційних процесів у правовій сфері [7]. О. Гончар досліджує механізми імплементації європейських стандартів у внутрішню правову систему України. Її роботи часто стосуються аналізу ефективності судових процедур та ролі адміністративної юстиції у забезпеченні прав людини.

Із боку Німеччини питання європейської адміністративної юстиції також знаходяться в центрі наукових інтересів. До провідних дослідників цієї тематики належать професор Рудольф Шнайдер – відомий німецький юрист і експерт з порівняльного адміністративного права, чий роботи дозволяють прослідкувати розвиток європейських правових норм та їх вплив на трансформацію правових систем країн-партнерів [8], Урс Крамер, який спеціалізується на аналізі адміністративних реформ у контексті європейської інтеграції. Їхні наукові публікації охоплюють як теоретичні аспекти гармонізації законодавства, так і практичні кейси впровадження європейських стандартів у різних юрисдикціях [9].

Співпраця між українськими та німецькими науковцями сприяє глибшому розумінню не лише загальноєвропейських тенденцій у сфері адміністративної юстиції, а й специфічних викликів, з якими стикається Україна на шляху до інтеграції до європейського правового простору. Таке наукове партнерство створює платформу для обміну досвідом, підвищення кваліфікації суддів та вдосконалення законодавчих механізмів, що є критично важливим для реалізації реформ.

Україна протягом останніх десятиліть зазнала значних трансформацій у всіх сферах державного управління та правової системи. Одним із ключових напрямків реформ є адміністративна юстиція, яка відіграє вирішальну роль у забезпеченні прозорості, законності та ефективності державних органів. Розвиток європейської моделі адміністративної юстиції стає не лише модернізаційним кроком у внутрішньому правовому просторі України, а й важливим чинником євроінтеграційних процесів.

За доволі короткий період часу досягнуто вагомих результатів у розбудові адміністративної юстиції, однак

є ціла низка проблем, які потребують нагального вирішення, особливо напередодні вступу України до ЄС. Зокрема, фахівці наголошують, що за формою адміністративне судочинство фактично відтворило, і лише частково, цивільне та господарське судочинство через застосування спільного, основного для них позовного провадження. Критика стосується також того, що предметну адміністративну юрисдикцію не було чітко відмежовано від предметних господарської та цивільної юрисдикцій, а галузевий принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи адміністративним судом не отримав належного та достатнього розвинутого процесуального механізму реалізації. Адміністративне судочинство часто дублює цивільне чи господарське.

Система адміністративної юстиції зазнала гострої критики з боку Національної асоціації адвокатів України. Зокрема, фахівці зазначають, що навантаження на судів адміністративних судів постійно зростає, як зростає і кількість несвоєчасно розглянутих справ. Несприйняття викликає недостатнє застосування альтернативних видів вирішення спору [10].

Одним із головних напрямів діяльності у сфері адміністративної юстиції України, скерованих на євроінтеграційні процеси, є гармонізація законодавства створення відповідної нормативно-правової бази.

Україна активно працює над адаптацією своїх законів до норм Європейського Союзу, зокрема у сфері захисту прав громадян під час взаємодії з державними органами. Це включає розробку та прийняття нових законодавчих актів, що відповідають принципам прозорості, передбачуваності та рівності; модифікацію існуючих нормативно-правових документів із врахуванням досвіду європейських країн, що дозволяє створити правову базу для ефективної адміністративної юстиції.

Запровадження незалежних органів, які здійснюють моніторинг застосування адміністративного права, сприяє своєчасному виявленню та корекції недоліків. Це також допомагає в боротьбі з корупцією та сприяє підвищенню довіри громадськості до судової системи.

Важливим євроінтеграційним чинником, зокрема в ділянці адміністративної юстиції, є модернізація судової системи та підвищення кваліфікації кадрів. Систематичне навчання, участь у міжнародних конференціях і семінарах, а також обмін досвідом з європейськими колегами сприяють професійному зростанню кадрів. Це дозволяє забезпечити впровадження новітніх методів судочинства, підвищити ефективність розгляду адміністративних справ за сучасними європейськими стандартами.

Використання сучасних технологій, зокрема впровадження електронного врядування та цифрових платформ сприяє автоматизації процесів та зменшенню впливу людського фактору; забезпеченню прозорості судових процесів та оперативності у вирішенні справ; покращенню доступності судочинства для громадян через електронні сервіси.

Важливим кроком на шляху творення європейської адміністративної юстиції в Україні є розширення міжнародного співробітництва та інтеграція досвіду. Активна участь у програмах обміну досвідом з країнами Європейського Союзу дозволяє Україні отримувати сучасні знання та інноваційні підходи до адміністративної юстиції; розробляти спільні проекти з реформування судової системи; впроваджувати кращі практики європейських країн, що сприяє підвищенню рівня правосуддя в Україні.

Співпраця між українськими та зарубіжними вченими, зокрема з Німеччини, дозволяє поглиблювати наукове розуміння проблем гармонізації адміністративної юстиції; створювати спільні наукові платформи для обговорення викликів і перспектив реформ; формувати науково обгрунтовані рекомендації для державних органів щодо удосконалення судової системи.

Шлях України до європейської адміністративної юстиції передбачає також подальше забезпечення прав людини та підвищення ефективності захисту громадян. Європейська адміністративна юстиція орієнтована на гарантування високого рівня захисту прав людини. В Україні це досягається шляхом забезпечення прозорості рішень державних органів через чітко регламентовані процедури; запровадження механізмів швидкого та ефективного оскарження адміністративних рішень; підвищення ролі судових інстанцій у забезпеченні законності та справедливості. Оптимізація процедур розгляду адміністративних справ дозволить скоротити строк вирішення спорів; підвищити довіру громадськості до судової системи; забезпечити своєчасне реагування на порушення прав громадян.

Особливої уваги заслуговує діяльність кафедри адміністративного та фінансового права, яка у межах реалізації науково-дослідної теми «Гармонізація адміністративного та фінансового законодавства України з правом ЄС» сприяє адаптації національного законодавства до європейських стандартів. Такі кроки відповідають цілісній євроінтеграційній стратегії України та підсилюють зв'язок між наукою, освітою та судовою практикою в контексті адміністративного права.

У сучасному світі все більшу роль відіграватиме впровадження інновацій та цифрових технологій, зокрема в розвитку електронного судочинства. Електронні платформи для подачі заяв та звернень дозволяють знизити бюрократичний тиск і прискорити процес розгляду справ. Впровадження системи електронного документообігу сприяє зменшенню можливостей для корупційних проявів і підвищує прозорість роботи судів. Інновації мають сто-

суватися організації судових засідань: застосування відеоконференцій та інших дистанційних технологій з метою забезпечення безперервності судочинства у кризових ситуаціях, розширення доступу до судових процесів для громадян, незалежно від їхнього місця проживання.

Тож розвиток адміністративної юстиції в Україні є результатом тривалого процесу інституційного, наукового та правового формування, що ґрунтується як на європейських традиціях, так і на національній правничій спадщині. Значущу роль у цьому процесі відіграла Львівська правнича школа, дослідницький доробок якої став концептуальним підґрунтям для формування національної моделі адміністративного судочинства. Успішна реалізація адміністративної юстиції після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 році засвідчила важливість наукового осмислення історичних і сучасних засад цієї галузі правосуддя.

Попри досягнення, система адміністративної юстиції в Україні продовжує стикатися з низкою викликів, серед яких: неостаточне розмежування юрисдикції, недостатнє застосування інструментів альтернативного вирішення спорів, надмірне навантаження на суддів, а також недосконалість процесуальних механізмів. Ці проблеми актуалізують необхідність подальшого вдосконалення законодавства та адаптації європейських практик.

У контексті євроінтеграційних процесів Україна має продовжити курс на гармонізацію адміністративного права з правом Європейського Союзу, особливо у сферах прав людини, прозорості державного управління та належного врядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)*, за редакцією Володимира Бевзенка, Ігоря Коліушко, Олеси Радишевської та ін. Київ: ВД «Дакор», 2016. 464.
2. *Теорія адміністративного права* : навч. посіб. — К. : КНТ, 2014, — 304 с.
3. *Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка (1661–2016)*, за редакцією професорів Володимира Бурдіна, Василя Нора та Ігоря Бойка. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2016. 288.
4. Георгієвський Ю. В. Виклики та перспективи адміністративної юстиції в Україні. Еволюція адміністративно-правової думки в сучасній Україні : збірник тез доповідей і повідомлень за матеріалами науково-практичної, присвяченої 75-річчю з дня народження доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (9 травня 2024 р.). Харків : НІОУ імені Ярослава Мудрого, 2024. 142 с. Електронне наукове видання. <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovykh-konferenczij/>.
5. Komzuka A. Die Konkretisierung der Aufgaben der ukrainischen Verwaltungsjustiz – Position des Gesetzgebers und heutiger Reformbedarf. Mann Th. (Hg.) Grundstrukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und der Ukraine. Göttingen: Universitätsdrucke Göttingen, 2011.
6. Ківалов С.В. Адміністративна і судова реформи в Україні: взаємозв'язок і перспективи. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 6–10.
7. Корунчак Л.А. Євроінтеграція: питання адаптації законодавства України до правової системи Європейського Союзу. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2022. Вип. 4. Ч. 2. С. 14–19.
8. Hofmann H. Administrative law reform in the European Union. *Comparative Administrative Law*. 2016. С. 650–666. URL: <https://orbi.lu.uni.lu/bitstream/10993/31217/1/ROSE-ACKERMAN%20%2839%29%20Proof%201.pdf> (дата звернення 01.03.2025).
9. Kramer U., Hinrichsen T. German Law of Administrative Court Procedure: an Overview. *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*. 2015. No. 8 (10). P. 2050–2061.
10. Риков В. Реформування системи адміністративної юстиції в Україні як необхідність сьогодення. <https://www.hsa.org.ua/blog/reformuvannya-systemy-administrativnoyi-yustitsiyi-v-ukrayini-yak-neobhidnist-sogodennya> (дата звернення 01.03.2025).