

## ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ. НАУКОВИЙ ПОГЛЯД НА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В ІСТОРИЧНОМУ КОНТЕКСТІ

### HISTORICAL ANALYSIS OF FORMATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE MODERN UKRAINE. SCIENTIFIC VIEWS ON THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN HISTORICAL CONTEXT

Ониско Р.В.,  
аспірант

*Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

Дослідження присвячене окремим питанням створення адміністративних судів в Україні в рамках здійснення судово-правової реформи. Автор здійснює історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Визначено науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, судово-правова реформа.

Исследование посвящено отдельным вопросам создания административных судов в Украине в рамках осуществления судебно-правовой реформы. Автор осуществляет исторический анализ становления административного судопроизводства на территории современной Украины. Определен научный взгляд на развитие административной юстиции в историческом контексте.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административная юстиция, судебно-правовая реформа.

The study focused on the specific issue of administrative courts in Ukraine in the implementation of judicial reform. The author provides a historical analysis of the formation of the administrative proceedings on the territory of Ukraine. Definitely scientific view of development of administrative justice in historical context.

**Key words:** administrative law, administrative justice, judicial reform.

Питання створення адміністративних судів в Україні постало із самого початку судово-правової реформи. При вирішенні даного питання необхідно було врахувати як власний історичний досвід, так і досвід в створенні адміністративного судоустрою інших держав.

Так як більша частина українських земель тривалий час перебувала у складі Російської імперії, то, в першу чергу, необхідно розглянути зародження та існування адміністративної юстиції, що мало місце в XVI – XVII ст. Так, створений в Росії Чолобитний приказ функціонував в системі органів державного управління. Функціями, якими він був наділений, були: а) прийняття чолобитних (скарг, позовів приватних осіб) на рішення посадових осіб того часу – дяків, піддячих, воевод і т.д. б) піддання суду тих, на кого подавалися чолобитні; в) контроль діяльності інших урядових установ [1, с. 162].

Протягом XVIII та першої половини XIX ст. елементи адміністративної юстиції розвивалися з «влади нагляду» (вислів С.А. Корфа), яка була представлена Сенатом і прокуратурою – тобто органами, які були створені з метою прийняття скарг на чиновників, розгляду цих скарг і надання висновку про справедливість чи несправедливість того чи іншого рішення чи дії чиновника того часу. На законотворчому рівні до Росії основні ідеї адміністративної юстиції проникли з інших країн, зокрема з Пруссії та Франції в 60–70-х роках XIX ст. і були втілені в судовій реформі 1864 р. Згідно даної реформи відбулось відокремлення судової влади від адміністративної, а створення міських та земських органів місцево-

го самоврядування поставили питання про судовий контроль за діяльністю вказаних органів міської і земської адміністрації.

У німецькому князівстві Баден у 1863 р. було вперше запроваджено спеціалізований адміністративний суд. Це було зумовлено загальною реформою місцевого самоврядування 1872-1883 рр. Тобто в перше адміністративні суди були запроваджені на території сучасної Німеччини, а саме в Пруссії. В організаційному відношенні відокремлення адміністративного суду від органів управління зазвичай проводилося лише для вищої інстанції. Що стосується першої інстанції, то вона, у переважній більшості, поєднувала юрисдикцію в «спірних справах» з поточною адміністративною діяльністю.

Основоположні начала щодо впровадження в життя адміністративної юстиції в Російській імперії були виражені в працях тодішніх відомих науковців, таких як С. Покровський, Н. Коркунов, Н. Куплеванський [2], Р. Гнейст [3], В. Дерюжинський [4] та ін. Одним із перших ідей створення спеціалізованих палат, хоча і при загальних судах, висловив у 1879 р. російський вчений Н. Куплеванський [2]. Як зазначив С. Гогель, уже на початку 60-х років (мається на увазі позаминуле століття) дехто з членів Державної Ради дійшли висновку про те, що «відчувається нестача в таких місцевих установах, які могли б правильно, неупереджено і без затримки розв'язувати спори, суперечки, що виникають у справах управління, і всілякі загальні питання в судово-адміністративній сфері» [1, с. 162].

У 70-90 рр. XIX ст. у кожній губернії Російської

імперії, у тому числі і на території сучасної України, були створені особливі судово-адміністративні «присутствія», метою заснування яких був розгляд скарг приватних осіб на міські, земські та інші місцеві органи влади. У кожній губернії створювалося приблизно по 10-14 «присутствій», розглядали скарги і виносили по них рішення згідно із конкретною спеціалізацією. Так були засновані «присутствія» по міських і земських справах, по фабричних справах, по селянських справах, по військовій повинності, по промислового податку тощо.

Губернські «присутствія», оскільки вони були колегіальними органами, ще називалися «присутствіями змішаного складу», так як до їх складу входили губернатор, віце-губернатор, «предводитель дворянства», голова окружного суду, депутати міських чи земських зборів, а також посадові особи, що були фахівцями у тій галузі, якою займалося «присутствіє» [5, с. 111].

Губернські «присутствія» в Російській імперії можна розглядати як місцеві органи державного управління, які у той же час були наділені правом здійснювати правосуддя із розгляду скарг приватних осіб на органи влади на місцях.

Вчені-правознавці (Б. Чичерін, В. Дерюжинський та ін.) вважали, що не слід визнавати «присутствія» адміністративними судами, оскільки в їхньому складі переважали бюрократичні діячі, під час самого процесу при розгляді скарг жителів губернії були відсутні такі принципи, як публічності і змагальності. М. Коркунов, навпаки, вважав губернські «присутствія змішаного складу» органами адміністративної юстиції. Незважаючи на різні погляди вчених-правознавців того часу, запровадження губернських «присутствій» в Російській імперії можна розглядати як судову установу з розгляду адміністративних спорів.

Адміністративна юстиція в той час складалась лише з двох інстанцій: губернське «присутствіє» та 1-й Департамент Сенату. При цьому останній в деяких випадках виконував функцію першої і останньої інстанції. Особливість побудови даної системи адміністративної юстиції виявлялась у великій кількості різного роду «присутствій», що виконували роль першої судової інстанції, при цьому було відсутнє чітке визначення їх компетенції. Також відсутнім було й чітке визначення підсудності справ 1-му Департаменту Сенату, які б вирішувались останнім як судом першої інстанції. При цьому, будучи вищою інстанцією по розгляду відповідних справ, 1-й Департамент Сенату виконував при кінці XIX – на початку XX ст., по суті, функції вищого адміністративного суду [6, с. 307-308].

Проте не можна вважати 1-й Департамент Сенату зразком адміністративного суду в його сучасному розумінні. Так як фактично він являв собою «архаїчне присутнісне місце» [7, с. 13], тобто при призначенні senatorів не було встановлено вимог ні щодо освіти, ні щодо стажу роботи в галузі права, кандидат повинен був займати відповідне класове місце в суспільстві, тобто бути особою перших трьох класів з чинів військових чи з цивільних [8, с. 15] (хоча, на-

приклад, в Німеччині судді вищого адміністративного суду повинні були мати спеціальну судову та адміністративну підготовку [9, с. 12]). Так, до Сенату потрапляли різні чиновники; інженери, військові, техніки поліцейські чини. В основному членами Сенату були губернатори та директори всіляких міністерських канцелярій, при цьому без юридичної, або і без загальної освіти. Так, до складу першого департаменту, що розглядав найбільш важливі судово-адміністративні справи, «немов би навмисно підбиралися найнадійніші елементи: колишні губернатори і директори департаменту поліції» [10, с. 41].

В більшості випадків слухання справи не могло відбуватися без особистої присутності представника зацікавленого міністерства, який приймав участь у голосуванні нарівні із суддями і нерідко мав право вирішального голосу. Правознавець А. Єлістратов зазначає, що у старого Сенату не було елементарних гарантій незалежності. Посадові особи міністерств не тільки уникали контролюючої влади сенату, але й нерідко і особисто чинили тиск на senatorів. Великий вплив на сенат мав міністр юстиції, так як за його поданням senatorи призначалися, переміщувалися з одного департаменту в інший, причому він був уповноважений визначати і розмір грошового утримання senatorа [11, с. 15].

Слід зазначити, що на основі західноєвропейських демократичних ідей 26 грудня 1916 р. на законодавчому рівні було зроблено спробу закріпити за Сенатом риси судової організації, як гілки судової влади. А саме вказаним законом був закріплений принцип незмінності senatorів, Міністр юстиції значно втратив вплив на вирішення справ, в сенатському судовому процесі було запроваджено засади змагальності, публічності та усності. Проте даним законом було запроваджено значне обмеження у поширенні адміністративної юрисдикції Сенату на ряд державних установ. Позитивним моментом, встановленим у вказаному законі, була висунута вимога щодо вищої освіти senatorа, хоч і неюридичної [12, с. 226].

Правознавець І. Тарасов, даючи оцінку системі органів, що виконували функції адміністративної юстиції, зазначав: «Крім 1-го Департаменту Сенату, у нас, по суті, є лише подоби таких, причому одні з них мають у цьому відношенні менше, а інші – більше значення... 1-й Департамент Сенату як вищий адміністративний суд в Імперії є в нашому законодавстві немовби куполом без будинку і фундаменту, оскільки ні середніх, ні нижчих загальних судово-адміністративних інстанцій чи адміністративних судів не існує, а... слабкі подоби цих судів, звичайно, не можуть відшкодувати цієї істотної прогалини» [13, с. 240-241].

Під «подобами» малися на увазі так звані «змішані присутствія». Чиновників в присутствіях за кількістю було значно більше, ніж виборних членів. Як правило, головуєчим у «присутствії» був губернатор, який мав майже необмежений вплив на інших членів, які будучи пов'язаними своїми службовими обов'язками, виконували його волю, або не брали ак-

тивної участі в засіданнях. Тому в переважній більшості при вирішенні справ вирішальним голосом був наділений губернатор і так звані незмінні члени, які відповідали за діловодство присутствій. Тому, будучи позбавлені незалежності, «змішані присутствія» не відповідали першочерговій умові правильного судоустрою адміністративної юстиції. Будь-яких процесуальних гарантій для осіб при вирішенні їх справ за скаргами не встановлювалося, окрім дозволеного в деяких «присутствія» права скажника давати свої пояснення [14, с. 227].

В 1908 р. П. Столипін висловив тези, на основі яких складено доповідь під назвою «Проект перетворення установ губернського управління статс-секретаря Столипіна», в якій визначалося поняття адміністративної юстиції і було запропоновано втілити в життя програму заходів на створення системи повітово-волосних органів адміністративної юстиції, які, в свою чергу, повинні були б покращити діяльність як «губернських присутствій», так і Сенату [15, с. 37-38]. Однак убивство П. Столипіна 1911 р., перша світова війна 1914 р. перешкодили проведенню цієї програми в життя [16, с. 94].

В 1917 р. після революції на основі французького адміністративного права російськими правниками адміністративістами, зокрема Н. Лазаревським, був розроблений Закон «Про суди з адміністративних справ». Даний закон був затверджений Тимчасовим урядом 30.05. 1917 р. Законом було створено суди з розгляду адміністративних справ та затверджено Положення про них [17]. Згідно з цим законом судова влада з адміністративних справ тепер розділялась на три інстанції, так у кожний повіт призначався адміністративний суддя. А в губернських та обласних містах були створені особливі адміністративні відділення, у Сенаті вищою інстанцією для адміністративних суддів, як було і за часів Російської імперії, став перший департамент [18, с. 26-27]. Вперше на законодавчо закріпленому рівні адміністративний суд став особливим органом, створеним для розгляду конфліктів між державними органами, органами самоврядування, громадськими установами і комісарями Тимчасового уряду, а також скарг на посадових осіб. В статті 11 Закону від 30 травня 1917 р. серед підстав для скарг і протестів на дії органів адміністрації зазначено, крім порушень закону, здійснення повноваження з порушенням тієї мети, для якої воно надано, порушення інтересів осіб, товариств і установ розпорядженням, постановою, дією або упушенням [19]. Також вказаний закон, як вказує правознавець О. Кудінов, «надав право оскаржувати бездіяльність адміністративних осіб і органів (у тому числі «ухилення» від виконання обов'язків), а також «повільність» [20, с. 17]. Проте при реалізації даного закону в життя були й негативні моменти, які були виражені в тому, що, призначивши до адміністративних судів старих судових працівників, уряд тим самим звів нанівець демократичні риси адміністративних судів. Так вважає правознавець Ю. Титов [21, с. 258]. Проте неможливо не погодитись із сучасним науковцем О. Бандуркою, який зазначає, що

уперше за всю історію існування Російської держави було зроблено крок у перетворенні громіздкої і мало-ефективної системи адміністративної юстиції з метою дійсної охорони громадян від неправомірних дій адміністративних органів і захисту їхніх інтересів.

Адміністративні суди існували і на території Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії. Після революції 1848 р. в Австрії було проведено ряд державно-правових реформ, які в основному були направлені на підпорядкувати монарху державно-правових інституцій. Проте політична необхідність примусила монарха Австрії та найближчих підданих знайти компромісне рішення у протистоянні між прихильниками централізму в державно-правовому устрої і тими, хто вважав правильними принципи національно-автономічного адміністративного і самоврядного устрою на основі федералізму. Результатом цього компромісу стала угода між Австрією й Угорщиною та прийняття Конституції 21.12. 1867 р., в результаті чого Австрію було перетворено на дуалістичну монархію [22, с. 86]. Вказана Конституція мала особливий вплив на організацію судоустрою в новоствореній монархії. Судові органи проголошувалися незалежними і самостійними у здійсненні своєї судової влади. Тому на Буковині суд був відокремленим від адміністрації у всіх інстанціях. Проте необхідно зазначити, що при тлумаченні поняття «судова влада» право австрійської держави йшло в розріз з ідеєю Монтеск'є про поділ влади. Дане право виходило з того, що цісар був носієм всієї державної влади, а отже, і такої гілки влади, як судова. В ст. 1 Закону про судову владу проголошувалось, що все правосуддя в державі здійснюється від імені цісаря [23, с. 220].

Законом від 22 жовтня 1875 р. було визначено склад, компетенцію, порядок діяльності вищого адміністративного суду (Verwaltungsgerichtshof), заснованого раніше на основі законів, прийнятих в 1868 році. З прийняттям вказаних законів в 1868 р. на Буковині розпочався процес організації повітових судів (Bezirksgerichte), які були судами першої інстанції. Суди в столицях коронних земель отримали назву «цісарсько-королівських земельних (крайових) судів». Такий суд було створено і в сучасних Чернівцях. Вказані крайові суди були стронені як суди першої так і другої інстанції. І крайовий суд, і повітові суди були наділені правом судової перевірки адміністративних розпоряджень. Судді були наділені компетенцією права перевірки всіх видів норм, які називалися розпорядженнями: це в рівній мірі стосувалося як міністерств, так і місцевих органів самоврядування. Суддя міг оголосити недійсним розпорядження, що суперечило одному з законів, або не мало належної форми обнародування (наприклад, поліцейське розпорядження) [24, с. 220-221].

Згодом була здійснена спроба запровадження спеціалізованого адміністративного суду. Це знайшло своє відображення у спробі в 1914 р. в Галичині створення крайового адміністративного трибуналу. Проте це не вдалось втілити в життя через початок Першої світової війни, хоча на розгляд крайового



сейму було подано проект регламенту трибуналу, який визначав його склад, компетенцію і порядок діяльності. [25, с. 139].

Демократизації суспільства на західноукраїнських землях певною мірою сприяло впровадження австрійського законодавства.

Аналізуючи вищевикладене, приходим до висновку, що питання щодо запровадження адміністративних судів досить активно розроблялося вченими правознавцями того часу, як в Європі так і в Росії. При цьому розробки залишалися не тільки теоретичними, а й практично втілювались в життя, тобто було закріплено запровадження судів адміністративної юрисдикції на законодавчому рівні.

В період революції та послідуєчою за нею громадянської війни 1917-1920 рр. також стояло питання створення адміністративних судів та формування адміністративного судочинства. Центральна Рада ідею створення власної судової системи вмістила в Декларації Генерального Секретаріату від 10 липня 1917 р., яка окреслювала поле діяльності Секретаріату судових справ. «Завданням Секретаріату у судових справах, – наголошувалося в Декларації, – має бути підготовка судових інституцій на Україні до тих форм і того положення, в яких вони повинні бути в автономній Україні. Ця робота повинна розчленовуватися на підготовку українізації і демократизації суду і розробку відповідних законопроектів, які намітили б форму суду, які відповідали б автономному устрою України» [26, с. 64-65].

В III Універсалі Центральної Ради були зазначені програмні цілі щодо судової реформи: «Суд на Україні повинен бути справедливий, відповідно до духу народу. З тою метою приписуємо Генеральному Секретарству Судових Справ зробити всі заходи упорядкувати судівництво і привести його до згоди з правовими поняттями народу» [27, с. 68].

В результаті було розгорнуто активну діяльність з реформування судової системи, і вже 23.11.1917 р. Мала рада затвердила законопроект, згідно з яким «суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки». 12.12.1917 р. Секретарство судових справ на чолі з М. Ткаченком внесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення тимчасового (до скликання Всеукраїнських Установчих зборів) Генерального Суду. І 16 грудня 1917 р. підготовлений Генеральним секретарством судових справ законопроект був затверджений Центральною Радою. Згідно вказаного Закону у складі Генерального суду поряд із карним і цивільним існував адміністративний департамент.

Ідея створення адміністративних судів була підтримана і в період правління гетьмана П. Скоропадського. Так, 02.06.1918 р. було прийнято Закон, який уточнив функції Генерального суду і окреслив перспективи судової реформи. Згідно з цим законом Генеральний суд складався з трьох департаментів: карного, цивільного й адміністративного. 08.07.1918 р. було затверджено Закон про заснування Державного сенату, згідно з яким вказаний орган покладав на себе функції «вищої в судових і адміністративних

справах державної інституції». Закон визначав не лише структуру та штатну чисельність Державного сенату, але й вимоги до кандидатів у сенатори і порядок їх призначення. До структури Державного сенату входили: Генеральний карний суд і Генеральний цивільний суд, а також Генеральний адміністративний суд. Щодо підсудності справ адміністративним судам, то в деяких законах того часу було прямо вказано на таку підсудність. Так, в Законі про громадянство Української держави від 02.07.1918 р. містилося положення, згідно з яким прохання про надання громадянства розглядав адміністративний відділ окружного суду, постанову якого можна було оскаржити в Генеральний суд (ст.ст. 13, 14).

За часів Директорії було збережено у процесі судоутворення ті судові інститути, які мали місце за Центральної ради. 02.01.1919 р. було затверджено Закон про відновлення діяльності Генерального суду, при цьому назву «Генеральний суд» було замінено на «Найвищий суд». Директорією було прийнято проект Основного Державного Закону УНР, що доволі широко регламентував діяльність судових органів з адміністративних справ.

І хоча даний проект не був реалізований у житті, його норми свідчать про підвищену увагу уряду України того часу щодо питань діяльності органів адміністративної юстиції. Так, даним Законом передбачалось запровадження в судоустрій України Вищого Адміністративного Суду. В статті 103 зазначалося: «Найвищий Державний Суд складається з усіх членів Найвищих Касаційного та Адміністративного Судів і їх президій» [28, с. 140-141].

В перші роки радянської влади основні ідеї щодо судоустрою були виражені у словах В.І. Леніна: «Безумовним обов'язком пролетарської революції було не реформувати судові установи, а повністю знищити, змести вщент весь старий суд та його апарат» [29, с. 14]. Дані слова знайшли своє буквальне вираження у прийнятому 19.02. 1919 р. РНК УРСР Декреті про суд, який скасовував усі суди, що існували та були створені попередніми режимами.

Проте це не було перепорою щодо розробки питань становлення адміністративних судів та адміністративної юстиції в цілому в науковому плані, оскільки вчені, зокрема ті, які займалися зазначеною проблемою ще в дореволюційній Росії, активно ці питання досліджували в 20-ті роки.

У 1921 р. Інститутом радянського права при МДУ було розроблено проект Декрету про адміністративну юстицію РРФСР [30, с. 413], дещо пізніше Інститутом радянського права в Україні також було підготовлено проект Положення про Верховний адміністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди [31, с. 51]. І хоча зазначені проекти законодавчо прийняті не були, на цьому законопроектні роботи у цій галузі права не згорнулися.

У серпні 1924 р. був підготовлений перший проект Адміністративного кодексу УСРР, який після тривалого процесу узгодження і редагування було прийнято 12.10.1927 р. В даному кодексі в останньому його розділі був порядок оскарження дій адміні-

стративних органів. Адміністративний кодекс УСРР був першою спробою кодифікації адміністративного права не тільки в УСРР, а й в СРСР. Про те, що кодифікація була вдалою, говорить факт перевидання Кодексу у 1956 р. [32, с. 325]. Набрання чинності Адміністративним кодексом УСРР було великим кроком у розвитку адміністративного законодавства [33], проте в ньому не передбачалося судового оскарження, за винятком скарг щодо неправильності опису, оцінки майна, призначеного на продаж у випадку несплати необхідних платежів, а також скарг щодо неправильності розподілу отриманих від продажу майна сум. Із самого початку становлення радянської влади було прийнято ряд правових актів, які регулювали адміністративний порядок розгляду спорів громадян з органами управління. Тому в наступні періоди радянської влади на законодавчому рівні питання про створення адміністративних судів не піднімалося. Вказана правова проблема розроблялася лише в теоретичній площині у контексті дослідження інституту адміністративної юстиції.

На рахунок необхідності утворення адміністративних судів радянськими вченими-юристами висловлювалися протилежні думки. Так, в журналі «Пролетарська революція і право» зазначалося: «Для РРФСР постійно постає питання про адміністративну юстицію... принципів заперечень тут яких-небудь навести не можна, і створення адміністративного суду не суперечить тим основним принципам, на яких будується радянська юстиція взагалі. Адміністративні суди повинні взяти на себе завдання, яке було поставлено перед Бюро скарг. Із запровадженням адміністративних судів буде зроблено найважливіший крок у напрямку забезпечення законності... Потрібно тільки, щоб адміністративний суд мав належний авторитет і належну незалежність від тих установ, дії яких він буде розглядати» [34, с. 60]. Правознавець А. Одарченко зародження цього інституту вбачав в існуванні судово-адміністративних інстанцій для вирішення окремих питань та справ (трудових, податкових, земельних). Схожу точку зору бачив і проф. В. Кобалевський, який вважав адміністративну юстицію як особливий вид судової діяльності, яка спрямована на захист публічних суб'єктивних прав та інтересів громадян шляхом скасування, а в певних випадках зміни неправомірних актів управління. При цьому наявність адміністративної юстиції в радянському праві В. Кобалевський пов'язував зі створенням спеціальних органів (чи з наділенням існуючих органів специфічними правами), «які, не будучи ієрархічно вищестоящими, мають функції розглядати законність і правомірність актів адміністрації». До них автор відносив страхові ради, житлові і податкові комісії і деякі інші органи. Погоджувався з ним і професор А. Євтіхiev. Він стверджував, що інститут адміністративної юстиції можна цілком пристосувати до радянських умов і вважав, що Центральне Бюро скарг Української РСР виконує функ-

ції органа адміністративної юстиції. Професор А. Єлістратов висловлював пропозицію про утворення системи адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом, наділеними правом скасування незаконних актів управління [35].

Значний внесок при дослідженні адміністративної юстиції зробив М. Загряцков, котрий вважав, що одним із основних інститутів, що забезпечують верховенство права та законність в суспільстві, є саме адміністративна юстиція, так як основна задача даного інституту – скасування неправомірного акта адміністративного органу чи приведення його у відповідність із нормами права. В основі його теорії був поділ установ на ті, що являють собою початкові форми адміністративної юстиції, і установи із закінченими формами, які наділені усіма елементами адміністративної юстиції: наприклад, адміністративні суди у Німеччині та Франції. В цей же час М. Загряцков не приділяв особливого значення тому, яка саме установа розглядає адміністративний позов, – спеціальний адміністративний суд чи загальний суд, у складі якого є палата з розгляду адміністративних спорів. Він вважав що, це питання не принципу, а техніки, що має другорядне значення [36, с. 9-13].

Поняття «адміністративна юстиція» з'явилося у Великій Радянській Енциклопедії 1926 року. Дане визначення цього інституту зводилось до того, що адміністративний суд вирішує лише одне питання – про правомірність акта управління. У цій же статті було підкреслено, що значення адміністративної юстиції явно перебільшується буржуазною наукою і зазначено, що в СРСР інститути адміністративної юстиції існують у формі прокурорського нагляду за законністю актів управління.

Також в юридичній літературі того часу висловлювалися міркування, які в категоричній формі не допускали можливості застосування інституту адміністративної юстиції чи його певних елементів в умовах радянського суспільства. Так, С. Носов вважав, що «інститут адміністративної юстиції органічно чужий радянському праву», оскільки заяви і скарги громадян «для нас тільки повідомлення адміністрації про помічений недолік» [37, с. 83].

Деякі вчені радянських часів неприймали навіть теоретичного трактування інституту адміністративної юстиції та адміністративного позову. Зокрема, С. Абрамов вказував, що «в СРСР немає ніякого ґрунту для виникнення і розвитку адміністративної юстиції й адміністративного процесу», і «спроби обґрунтувати на ґрунті діючого права наявність у СРСР зазначених інститутів можуть заподіяти тільки шкоду» [38, с. 8].

З початком становлення України як самостійної держави питання щодо утворення адміністративних судів як інструменту забезпечення прав і свобод людини і громадянина постало на порядку денному із самого початку судово-правової реформи в Україні та стало розроблятися в науковій літературі.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Хомяков Г.А. Административный суд в Российской Федерации / Г.А. Хомяков. – Казань, 2001. – С. 162.
2. Куплеваский Н. Административная юстиция в Западной Европе / Н. Куплеваский. – Т. 1. – Харьков, 1879.
3. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Р. Гнейст. – СПб., 1896.
4. Дерюжинский В.Ф. Административные суды в государствах Западной Европы / В.Ф. Дерюжинский. – СПб., 1906.
5. Шостенко О.І. Адміністративна юстиція України в складі Російської імперії / О.І. Шостенко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – Одеса, 2002. – С. 111.
6. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Административный процесс : учебн. для высш. учеб. завед. / О.М. Бандурка, М.М.Тищенко – К. : Літера ЛТД, 2002. – С. 307–308.
7. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. – 2-е изд., доп. и перераб. / М.Д. Загряцков – М. : Право и жизнь, 1925. – С. 13.
8. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – М.: Государственное издание, 1922. – С. 15.
9. Там само. – С. 12.
10. Корф С.А. Реформа Сената / С.А. Корф // Юрид. вестник. – 1915. – Кн. XII (IV) – С. 41.
11. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – М.: Государственное издание, 1922. – С. 15.
12. Там само. – С. 226.
13. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному праву) / И.Т. Тарасов. – М., 1910. – С. 240–241.
14. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – М. : Государственное издание, 1922. – С. 227.
15. Корф С.А. Реформа Сената / С.А. Корф // Юридические записки. – 1915. – № 4. – С. 37–38.
16. Свида О.Г. Формування адміністративних судів на українських землях в кінці XIX – початку XX століть // Митна справа (Митний комплект). – 2007. – № 1. – С. 94.
17. Собрание Указаний и Распоряжений Правительства. – 1917. – № 127. – Ст. 692.
18. Історія держави і права України: Підручник у 2 т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – Т. 2. – Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 26–27.
19. Соловьева А.К. Концепция административной юстиции: материально-правовой аспект / А.К.Соловьева // Правоведение. Известия высших учебных заведений. Научно-теоретический журнал. – 1998. – № 4
20. Кудинов О.А. Исторический опыт административных судов в России: теория и практика / О.А. Кудинов // Российский судья. – 2004. – № 1. – С. 17.
21. История государства и права России : учебник / под ред. д-ра юрид. наук Ю.П. Титова. – М. : Проспект, 1999. – С. 258.
22. Мацькевич М. Правове становище Галичини у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772 – 1918) / М. Мацькевич // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 86.
23. Никифорак М.В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774 – 1918 рр.). / М.В. Никифорак – Чернівці : Рута, 2004. – С. 220.
24. Там само. – С. 220-221.
25. Кульчицький В., Бойко І. Система судових органів Галичини у складі Австро-Угорщини / В. Кульчицький, І. Бойко // Право України. – 2000. – № 11. – С. 139.
26. Цит. по: Історія держави і права України: Підручник у 2 т. / За ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – Т. 2. – Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»» 2003. – С. 64–65.
27. III Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 68.
28. Основний Державний Закон Української Народної Республіки: Проект Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави // Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 140–141.
29. Цит. за: Фіолевський Д.П. Судова влада і правоохоронна система в Україні: Навч. Посібник / Д.П. Фіолевський. – К. : Кондор, 2006. – С. 14.
30. Кобалевский В.Л. Советское административное право / В.Л. Кобалевский. – Х., 1929. – С. 413.
31. Пасенюк О. Становлення адміністративної юстиції в Україні / О. Пасенюк // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. – № 1 (1). – С. 51.
32. Музиченко П.П. Історія держави і права України : навч. посібн. / П.П. Музиченко – К. : Тов-во «Знання», КОО, 1999. – С. 325.
33. Административный кодекс Украины. – К., 1935.
34. Цит. за: Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д.М. Чечот. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та им. А.А. Жданова, 1973. – С. 60.
35. Елистратов А.И. Об утверждении законности в советском строительстве / А.И. Елистратов // Советское право. – 1922. – № 1.
36. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. – 2-е изд., доп. и перераб. / М.Д. Загряцков – М. : Право и жизнь, 1925. – С. 9–13.
37. Носов Е.К. К вопросу о советской административной юстиции / Е.К. Носов // Советское право. – 1925. – № 4 (16). – С. 83.
38. Абрамов С.Н. В советском праве не может быть административного иска / С.Н. Абрамов // Соц. законность. – 1947. – № 3. – С. 8.