

Історико-правовий аналіз становлення адміністративного судочинства в Україні

*Мигаль Роман Васильович¹, Захарчук Іван Володимирович²,
Блонський Михайло Андрійович³, Мельник Дмитро Володимирович⁴,
Любчинський Володимир Ігорович⁵*

Опубліковано	Секція	УДК
30.09.2023	Право	342.9:35

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8420461>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Адміністративне судочинство в Україні має свої історичні традиції. Розвиток адміністративної юстиції, забезпечення її належного функціонування потребує вивчення напрацювань законодавців та правників-вчених і юристів-практиків минулого. Перші на теренах України основи й засади діяльності органів, що виконують функції адміністративного судочинства було закладено у правових системах держав, до складу яких входили українські землі. Австрійська та російська імперії протягом XIX-XX століть у своїх системах містили ряд інституцій, що виконували функції адміністративного судочинства. Адміністративні суди діяли у часи відновлення української державності 1917-1921 років. У період панування радянського режиму на теренах України та у цілому в сфері адміністративної юстиції не функціонувала, як явище цілком не сумісне із тоталітарною державою. Питання діяльності й розбудови адміністративного судочинства в Україні як інструменту захисту прав людини постали у часи поновлення державності 90-х років XX століття й набувають особливої актуальності нині.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративні суди, адміністративна юстиція.

Historical and legal analysis of the formation of administrative justice in Ukraine

Abstract. Administrative justice is an important and necessary element for the protection and realization of the rights and freedoms of individuals and citizens, the development of the rule of law, the promotion of the rule of law, and the civilized functioning of society. A necessary condition for the proper functioning of administrative justice authorities is the constant improvement of existing legislation that governs their activities, bringing it into line with modern social demands, international legal norms, and the principles of the rule of law. An important key to finding ways to improve the work of administrative courts is the study of

¹ докторант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0000-0002-6155-7756>

² аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0000-0002-3983-7911>

³ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0000-0003-4550-2410>

⁴ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0001-8011-8871>

⁵ аспірант ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0009-0007-8572-6247>

foreign experience. Another means of finding tools to enhance the work of administrative justice authorities is the study of the experience of legislators from the past, which can often explain the current state of administrative justice or offer certain ideas for today's legal issues. The peculiarities of Ukraine's historical development necessitate the simultaneous study of both foreign and national experiences in the formation of administrative justice in Ukraine, which is due to the prolonged inclusion of Ukrainian lands in the composition of several foreign states. Tracing the stages of the formation of administrative justice authorities allows us to avoid a number of mistakes made by past legislators, identify trends in the development of this sphere of state activity, and highlight certain positive ideas from the past. The above information testifies to the significant relevance of conducting a historical and legal analysis of the formation of administrative justice in Ukraine.

Administrative justice in Ukraine has its historical traditions. The development of administrative justice and the provision of its proper functioning require the study of the work of legislators, legal scholars, and practicing lawyers from the past. The first foundations and principles of the activities of bodies performing administrative justice functions were laid in the legal systems of states that included Ukrainian lands. The Austrian and Russian empires during the 19th and 20th centuries included institutions that performed administrative justice functions in their systems. Administrative courts operated during the restoration of Ukrainian statehood in 1917-1921. During the Soviet regime in Ukraine and the entire USSR, administrative justice did not function, as it was entirely incompatible with a totalitarian state. Issues related to the activities and development of administrative justice in Ukraine as an instrument for protecting human rights arose during the restoration of statehood in the 1990s and are of particular relevance today.

Keywords: administrative justice, administrative courts, administrative judiciary.

Вступ

Актуальність теми. Адміністративне судочинство є важливим та необхідним елементом захисту та реалізації прав і свобод людини і громадянина, розвитку правової держави, забезпечення верховенства права, цивілізованого функціонування суспільства. Необхідною умовою для належної роботи органів адміністративної юстиції є постійне вдосконалення чинного законодавства, що забезпечує її діяльність, приведення його у відповідність із сучасними соціальним вимогами, нормами міжнародного права, принципами правовладдя. Важливим ключем для віднайдення шляхів покращення роботи адміністративних судів є вивчення іноземного досвіду. Ще одним засобом знаходження інструментів поліпшення роботи органів адміністративної юстиції є дослідження досвіду законодавців минулих часів, що нерідко можуть пояснити сучасний стан адміністративного правосуддя або ж запропонувати певні ідеї для сьогоднішніх правових питань. Особливість історичного розвитку України передбачає необхідність одночасного вивчення як іноземного та і власного національного досвіду становлення адміністративного судочинства в Україні, що спричинено тривалим перебуванням українських земель у складі ряду іноземних держав. Простеження етапів формування органів адміністративної юстиції дає змогу уникнути ряду помилок законодавців минулого, простежити тенденції розвитку такої сфери державної діяльності, а також виокремити певні позитивні ідеї минулих часів. Вказане вище свідчить про значну актуальність проведення історико-правового аналізу становлення адміністративного судочинства в Україні.

Огляд джерел за темою. Питання історичного розвитку адміністративного судочинства в Україні досліджував ряд вчених. Зокрема, Руденко А.В., Ониско Р.В., Шостенко О.І., Свида О.Г., Пасенюк О., Шавінський В., Гриценко І.С. та інші науковці.

Постановка мети. Метою дослідження є проведення історико-правового аналізу становлення адміністративного судочинства в Україні на всіх етапах функціонування таких органів державної влади в Україні. Задля досягнення такої мети пропонується вивчити досвід діяльності органів адміністративної юстиції на українських землях, зокрема у правових системах російської імперії, Австро-Угорської імперії, срср та української державності часів національно-визвольних змагань 1917-1920 років.

Теоретична частина. Адміністративний процес має три елементи:

- 1) адміністративно-судовий процес, в межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів у адміністративних судах;
- 2) адміністративно-управлінський процес, в межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;
- 3) адміністративно-юрисдикційний процес, в межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення і застосування заходів адміністративного примусу.

Таким є сучасне розуміння адміністративного процесу, історичні витоки якого базуються на положеннях норм ряду правових систем минулого. Адміністративно-судовий процес є важливою складовою адміністративного процесу і його функціонування спирається на значну історичну традицію адміністративного судочинства в Україні. Умовно розвиток адміністративної юстиції варто досліджувати певними блоками, що пов'язані не лише з різними історичними умовами, але й з різними правовими системами, які є як іноземними, так і національними. Слід окремо розглянути особливості адміністративного судочинства в правовій системі Російської імперії, до складу якої входила частина українських земель. Згодом слід дослідити норми правової системи Австро-Угорської імперії, в межах якої так само знаходились українські терени. Далі аналізу слід піддати вже масив законодавчих актів української правової системи доби УНР, Української держави й Директорії УНР. Потім варто вивчити положення законодавчих актів срср з питань функціонування адміністративного судочинства.

Аналітична частина. Питання формування адміністративних судів виникло в умовах сучасного етапу української державності одразу на початках судово-правової реформи, а де-факто цю ідею почали досліджувати та обговорювати уже із 1991 року.

В цілому повноцінне функціонування адміністративних судів, вироблення концепцій та засад їх діяльності серед іншого потребує дослідження іноземних напрацювань, а також власного історичного досвіду. При чому нерідко такий досвід поєднувався, оскільки у різні часи українські землі входили до складу ряду іноземних держав.

Оскільки найдовший час Україна перебувала в складі російської імперії та Австро-Угорської імперії, то варто розглянути становлення адміністративних судів саме у складі та у правових системах цих держав.

Так, сформований у росії чолобитний приказ діяв у складі системи органів державного управління. Його функції включали: а) прийняття чолобитних (скарг, позовів від приватних осіб) на рішення посадовців того часу – дяків, піддячих, воєвод і т.д. б) піддання судові тих, на кого подавалися чолобитні; в) здійснення контролю за діяльністю інших урядових установ. Протягом XVIII й початку XIX століть складові адміністративної юстиції виходили із «влади нагляду», що була представлена сенатом й прокуратурою – тобто органами, що їх було сформовано із ціллю прийняття скарг на чиновників, розгляду цих скарг та надання висновків про справедливість або ж несправедливість певного рішення чи дій посадовця того часу. На рівні законотворення до росії базові ідеї адміністративної юстиції потрапили з-за кордону, до прикладу із Пруссії і Франції у 60–70-х роках XIX століття й були втіленими у судовій реформі 1864 року, згідно із якою відокремлювалась судова влада від адміністративної, а формування

міських й земських органів місцевого самоврядування висунули питання щодо судового контролю за діяльністю указаних органів міської та земської адміністрації. В німецькому князівстві Баден 1863 року вперше було запроваджено спеціалізований адміністративний суд. Причиною такої новації була загальна реформа місцевого самоврядування 1872-1883 років. Інакше кажучи, перші адміністративні суди були створені в Німеччині. В площині організаційних засад виокремлення адміністративного суду від інших органів державної влади та управління найчастіше здійснювалося виключно для вищої інстанції. Стосовно першої інстанції, то вона, найчастіше, поєднувала юрисдикцію у так званих «спірних справах» із поточною адміністративною діяльністю.

На початку 60-х років XIX століття члени державної ради російської імперії дійшли висновку про нестачу в місцевих установах, які могли би правильно, неупереджено та без затримок розв'язувати спори, суперечності, що постають в сферах управління, й будь-які інші питання загального характеру в судово-адміністративній площині. Вже в 70-90 роки XIX століття в кожній губернії російської імперії, зокрема й на території сучасної України, було створено особливі судово-адміністративні «присутствія», ціллю запровадження яких було розгляд скарг приватних осіб на міські, земські й інші місцеві органи влади. Тоді в кожній губернії запроваджувалось приблизно по 10-14 «присутствій», що розглядали скарги й виносили в них рішення відповідно до конкретної спеціалізації. Таким чином було засновано «присутствія» з міських й земських справ, із фабричних справ, із селянських справ, із військової повинності, із промислового податку тощо. В такому разі губернські «присутствія», оскільки вони діяли як колегіальні органи, іще мали назву «присутствій змішаного складу», адже до їх складу входили губернатор, віце-губернатор, «предводитель дворянства», голова окружного суду, депутати міських або земських зборів, а також посадові особи, що були фахівцями в тій галузі, що була сферою роботи «присутствія». Практично губернські «присутствія» у російській імперії виконували функції місцевих органів державного управління, що в той же час володіли правом на здійснення правосуддя з розгляду скарг від приватних осіб на органи влади на місцях. Як зазначає Ониско Р.В., запровадження губернських «присутствій» у російській імперії можна розглядати як судову установу з розгляду адміністративних спорів [7, с. 95].

Адміністративна юстиція тоді містила лише дві інстанції: губернське «присутствіє» й 1-й департамент сенату. Водночас останній у окремих випадках здійснював функцію першої і останньої інстанції. Своєрідність побудови такої системи адміністративної юстиції виражалась у значному числі різного роду «присутствій», що виконували роль першої судової інстанції, хоча відсутнім було чітке визначення їхньої компетенції. Так само відсутнім було і чітке визначення підсудності справ 1-му департаменту сенату, які би вирішувались останнім в якості суду першої інстанції. Проте будучи вищою інстанцією з розгляду відповідних справ, 1-й департамент сенату фактично виконував наприкінці XIX – на початку XX століть функції вищого адміністративного суду [3, с. 307-308]. Водночас не слід вважати 1-й департамент сенату власне зразком адміністративного суду в його сучасному розумінні, оскільки під час призначенні сенаторів не було встановлено вимог ні стосовно освіти, ні стосовно стажу роботи у галузі права, натомість кандидат повинен був займати відповідне класове місце у суспільстві, інакше кажучи належати до осіб перших трьох класів із чинів військових або із цивільних, а в той же час в Німеччині судді вищого адміністративного суду повинні були мати спеціальну судову та адміністративну підготовку. В такому випадкові до сенату потрапляли зовсім різні чиновники, інженери та військові, поліцейські чини. Переважно до членів сенату належали губернатори й директори різного виду міністерських канцелярій, при цьому не лише без юридичної, або і без загальної освіти.

Нерідко до складу першого департаменту, який здійснював розгляд найважливіших судово-адміністративних справ, часто підбиралися найбільш надійні для владного режиму елементи: колишні губернатори та директори департаменту поліції. Також у більшості випадків слухання справ не проводилось без особистої присутності представника відповідного міністерства, який брав участь в голосуванні нарівні із суддями і нерідко був наділений правом вирішального голосу. При цьому посадові особи міністерств не лише уникали контролюючої влади із боку сенату, але і нерідко особисто тиснули на сенаторів. Значний вплив на сенат мав міністр юстиції, оскільки за його поданням сенатори призначались, переміщувались із одного департаменту до іншого, а він був уповноважений визначати ще й розмір грошового утримання для сенатора. Варто зазначити, що на основі провідних демократичних та правових ідей 26 грудня 1916 року на законодавчому рівні було зроблено спробу надати сенатові риси судової організації, як гілки судової влади. Також було закріплено принцип незмінності сенаторів, водночас міністр юстиції суттєво втратив здатність чинити вплив на вирішення справ, у сенатському судовому процесі було запроваджено засади змагальності, публічності й усності. Водночас таким законом було запроваджено суттєве обмеження в поширенні адміністративної юрисдикції сенату на ряд державних установ. До позитивних моментів слід віднести висунення вимоги стосовно вищої освіти сенатора, хоча і неюридичної.

На той час у російській імперії органом, що виконував функції адміністративної юстиції практично був 1-й департамент сенату, решта інституцій були лише подобою органів адміністративної юстиції. Тоді 1-й департамент сенату в якості вищого адміністративного суду в імперії функціонував без середніх та нижчих загальних судово-адміністративних інстанцій чи адміністративних судів. Натомість діяли лише органи, що подібні до таких судів, до яких належали «змішані присутствія». Чиновників у присутствіях за кількістю було значно більше, аніж виборних членів. Зазвичай головою в «присутствії» був губернатор, який мав майже необмежений вплив на інших членів, які будучи пов'язаними своїми службовими обов'язками, виконували його волю, чи не брали активної участі у засіданнях. Звідси найчастіше під час вирішення справ вирішальним голосом володів губернатор й так звані незмінні члени, які відповідали за діловодство присутствій. Оскільки «змішані присутствія» були позбавленими незалежності, то вони не відповідали основній умові правильного судоустрою адміністративної юстиції. При цьому будь-яких процесуальних гарантій для осіб при вирішенні їх справ за скаргами не встановлювалось, окрім дозволеного у деяких «присутствіях» права скаржника надавати свої пояснення. 1908 року п. Столипін запропонував своє бачення поняття адміністративної юстиції і вирішив запровадити систему повітово-волосних органів адміністративної юстиції, що, у свою чергу, мали б покращити діяльність в якості губернських присутствій», й сенату. Однак убивство п. Столипіна 1911 р., Перша світова війна 1914 р. перешкодили проведенню цієї програми в життя [9, с. 94]. У 1917 році після революції на основі положень французького адміністративного права правниками-адміністративістами, було розроблено Закон «Про суди з адміністративних справ». Такий закон був затверджений тимчасовим урядом 30.05. 1917 р. Цим законом було створено суди із розгляду адміністративних справ й затверджено Положення про них. Судова влада із адміністративних справ розділялась на три інстанції, в кожний повіт призначався адміністративний суддя. Також у губернських і обласних містах було створено особливі адміністративні відділення, в сенаті вищою інстанцією для адміністративних суддів, як було й за часів російської імперії, став перший департамент. Уперше на рівні законодавства адміністративний суд став особливим органом, створеним для розгляду конфліктів між державними органами, органами самоврядування, громадськими установами й

комісарами тимчасового уряду, а також для скарг на посадовців. У статті 11 закону від 30 травня 1917 року серед підстав для подання скарг й протестів на дії органів адміністрації вказано, окрім порушень закону, здійснення повноваження із порушенням тої мети, для якої воно надано, порушення інтересів осіб, товариств й установ розпорядженням, постановою, дією або упушенням. Вказаний закон також надав право на оскарження бездіяльності адміністративних осіб й органів (зокрема ухиляння від виконання обов'язків), а також повільність. Тобто уперше за весь час існування російської держави було зроблено крок із перетворення громіздкої й малоефективної системи адміністративної юстиції із ціллю дійсної охорони громадян від неправомірних дій з боку адміністративних органів й захисту їхніх інтересів.

Водночас адміністративні суди функціонували й на території Заходу України, яка перебувала в складі Австрійської імперії. Після революції 1848 року в Австрії було здійснено ряд державно-правових реформ, які у основному були направлені на підпорядкування монархові державно-правових інституцій. Проте політичні умови змусили монарха Австрії й підданих імперії віднайти компромісне рішення під час протистоянні між прибічниками централізму в державно-правовому устрої й тими, хто вважав правильними принципи національно-автономічного адміністративного та самоврядного устрою на базі федералізму. Наслідком такого компромісу стала угода між Австрією і Угорщиною й прийняття Конституції 21.12. 1867 року, в результаті чого Австрію було перетворено на дуалістичну монархію [4, с. 86]. Конституція мала значний вплив на організацію судової влади у реформованій монархії. Так, судові органи проголошувались незалежними й самостійними під час здійснення судової влади. Тому наприклад на Буковині суд було відокремлено від адміністрації у всіх інстанціях. Водночас варто зазначити, що під час тлумаченні поняття «судова влада» право австрійської монархічної держави йшло у розріз із ідеєю Ш.Л. Монтеск'є про поділ влади. Законодавство імперії виходило з того, що виключно цісар був носієм усієї державної влади, а отже, й такої гілки влади, як судова. У ст. 1 Закону про судову владу проголошувалось, що усе правосуддя у державі здійснюється від імені цісаря [6, с. 220]. Положеннями Закону від 22 жовтня 1875 року було визначено склад, компетенцію, порядок діяльності вищого адміністративного суду (*Verwaltungsgerichtshof*. 1868 року на Буковині розпочався процес організації повітових судів (*Bezirksgerichte*), що виконували роль судів першої інстанції. Суди у столицях коронних земель отримали назву «цісарсько-королівських земельних (крайових) судів». Такий суд було сформовано й у Чернівцях. Крайові суди діяли у якості судів першої й другої інстанції. При чому і крайовий суд, і повітові суди були наділені правом судової перевірки адміністративних розпоряджень. Судді були наділені компетенцією права перевірки усіх видів норм, які називались розпорядженнями: це у рівній мірі стосувалося і міністерств і місцевих органів самоврядування. Суддя мав право оголосити недійсним розпорядження, якщо воно суперечило одному із законів чи не мало належної форми оприлюднення (до прикладу, поліцейське розпорядження) [6, с. 220 221]. Пізніше було здійснено спробу запровадження спеціалізованого адміністративного суду. Так, 1914 року у Галичині створено крайовий адміністративний трибунал. Демократизації суспільства на західноукраїнських землях сприяло запровадження австрійського законодавства, зокрема у сфері адміністративного судочинства.

Наступний етап розвитку адміністративного судочинства в Україні пов'язаний із відновленням української державності в 1917-1920 роки. Тоді перед суспільством також постало питання створення адміністративних судів й формування адміністративного судочинства. Центральна Рада ідею створення власної судової системи транслювала у Декларації Генерального секретаріату від 10 липня 1917 року, що окреслювала поле діяльності секретаріату судових справ. Завданнями секретаріату в судових справах була

підготовка судових інституцій в Україні на засадах демократизації, українізації та автономізації. III Універсал Центральної Ради стосовно судової реформи передбачав, що суд в Україні має бути справедливим, таким, що відповідає правовим поняттям народу» [1, с. 68]. 23.11.1917 року Мала рада затвердила законопроект, відповідно до якого «суд на Україні твориться іменем української народної республіки». 12.12.1917 року Секретарство судових справ внесло на розгляд Центральної Ради законопроект про утворення тимчасового генерального суду. А вже 16 грудня 1917 року законопроект був затверджений Центральною Радою. Відповідно до вказаного закону в складі Генерального суду разом із карним й цивільним існував також адміністративний департамент.

Ідея створення адміністративних судів була підтриманою і у період монархічного правління гетьмана П. Скоропадського. 02.06.1918 року було прийнято закон, що уточнив функції Генерального суду й окреслив перспективи судової реформи. Генеральний суд складався із трьох департаментів: карного, цивільного й адміністративного. 08.07.1918 року було затверджено Закон про заснування Державного сенату, відповідно до якого указаний орган покладав на себе функції «вищої у судових й адміністративних справах державної інституції». Закон визначав не тільки структуру та штатну чисельність Державного сенату, але і вимоги щодо кандидатів у сенатори й порядок їх призначення. До структури Державного сенату входили: генеральний карний суд й генеральний цивільний суд, а також генеральний адміністраційний суд. Стосовно підсудності справ адміністративним судам, то у Законі про громадянство української держави від 02.07.1918 року містилося положення, відповідно до якого прохання про надання громадянства розглядав адміністраційний відділ окружного суду, постанову якого можна було оскаржити до генерального суду (ст.ст. 13, 14).

За часів Директорії було збережено в процесі судоутворення судові інститути, що функціонували за часів Центральної Ради. 02.01.1919 року було затверджено Закон про відновлення діяльності Генерального суду, при цьому назву «Генеральний суд» було змінено на «Найвищий суд». Директорією було прийнято проект основного державного закону УНР, що доволі широко регламентував діяльність судових органів із адміністративних справ. Норми цього проекту вказують на підвищену увагу уряду України стосовно питань діяльності органів адміністративної юстиції. До прикладу, даним законом передбачалось впровадження до судоустрою України Вищого адміністративного суду. Так, у статті 103 зазначалось: «найвищий державний суд складається з усіх членів найвищих касаційного та адміністративного судів і їх президій» [2, с. 140-141].

Після втрату України незалежності до влади приходять російські більшовики. 19.02.1919 року рнк УСРР в Декреті про суд скасовує всі суди, що існували та були сформованими попередніми режимами. Водночас 1921 року російські радянські юристи розробили проект Декрету про адміністративну юстицію ррфср [30, с. 413], а згодом українські радянські вчені-правознавці в Україні підготували проект Положення про верховний адміністративний суд і про обласні і губернські адміністративні суди. В серпні 1924 року було підготовлено перший проект Адміністративного кодексу УСРР, який було прийнято 12.10.1927 року. Цей документ у останньому розділі регулював порядок оскарження дій адміністративних органів. Цікаво, що адміністративний кодекс УСРР був першою спробою кодифікації адміністративного права не лише в УСРР, а й у цілому в срср. Хоча набрання чинності адміністративним кодексом УСРР й було значним кроком в розвитку адміністративного законодавства, але у ньому не передбачалось судового оскарження, окрім скарг стосовно неправильності опису, оцінки майна, призначеного на продаж у випадку несплати необхідних платежів, а також скарг стосовно неправильності

розподілу отриманих від продажу майна сум. У наступні періоди радянської влади на законодавчому рівні питання формування адміністративних судів не підіймалось.

Вказану проблему переважно досліджували радянські правознавці. Найчастіше їх погляди містили прямо протилежні думки з цього питання. Як зазначає Ониско Р.В., в часописі «Пролетарська революція і право» йшлося про те, що створення адміністративного суду не суперечить тим основним принципам, на яких будується радянська юстиція взагалі [7, с. 98]. Ряд правознавців вважали, що адміністративну юстицію цілком можна припасувати до радянської державної системи. Ціллю такої системи судочинства був захист публічних суб'єктивних прав й інтересів громадян шляхом скасування, а у певних випадках зміни неправомірних актів управління.

Саме поняття «адміністративна юстиція» з'явилося вже у Великій радянській енциклопедії 1926 року. Визначення цього інституту зводилося до того, що адміністративний суд вирішує виключно одне питання - про правомірність акта управління. Проте ця ж стаття підкреслювала, що значення адміністративної юстиції явно перебільшується буржуазною наукою та зазначено, що у сср інститути адміністративної юстиції функціонують в формі прокурорського нагляду за законністю актів управління. Водночас у юридичній літературі того часу висловлювалися міркування, що у категоричній формі не допускали можливості застосування інституту адміністративної юстиції або його певних елементів за умов радянського суспільства. Деякі правознавці стверджували, що інститут адміністративної юстиції є органічно чужим радянському праву, адже заяви і скарги громадян є лиш повідомлення адміністрації про помічений недолік. Непоодинокі науковці-правознавці не приймали навіть теоретичного тлумачення інституту адміністративної юстиції й адміністративного позову. Висловлювались думки, що в сср відсутній будь-який ґрунт для виникнення й розвитку адміністративної юстиції й адміністративного процесу, а спроби обґрунтувати на основі діючого права наявність у сср зазначених інститутів можуть заподіяти лише шкоду».

І лише із початком відновлення української незалежності у 90-ті роки ХХ століття питання стосовно утворення адміністративних судів як інструменту забезпечення прав й свобод людини і громадянина постало на порядку денному для законодавців, правників-практиків та юристів-науковців.

Рекомендаційна частина. Проведення історико-правового аналізу становлення адміністративного судочинства в Україні дає змогу виробити певні рекомендації. По-перше, адміністративне судочинство має бути дієвим у питанні захисту прав людини. Неефективність адміністративної юстиції у російській імперії була спричинена відсутністю поділу влади, верховенства права і законності. Ціллю органів адміністративного судочинства лишався захист інтересів представників влади, а не відстоювання прав людини у протистоянні із державним механізмом. Такі особливості роботи органів адміністративного судочинства в добу російської імперії вказують, що вказана царина юстиції має перш за все керуватись ідеєю захисту прав людини та верховенства права. Попри значно вищий рівень законодавства у порівнянні із російськими правовими нормами, правова система Австро-Угорської імперії так само містила ряд обмежень щодо захисту і реалізації прав людини, що переважно впливали із відсутності поділу влади та надмірних повноважень монарха у вирішенні питань державного управління.

По-друге, адміністративне судочинство є необхідною умовою захисту і реалізації прав людини. Тобто воно беззаперечно повинно снувати у правовій системі, як це було у часи УНР, Української держави та Директорії. Натомість практично відсутнім було адміністративне судочинство у часи сср, що прямо свідчило про неможливість

використання такого дієвого механізму захисту прав людини як звернення до адміністративного суду.

Висновки

Історико-правовий аналіз становлення адміністративного судочинства в Україні дає змогу зробити ряд висновків.

Дослідження розвитку адміністративного судочинства має спиратись на вивчення положень та норм правових систем іноземних держав, до складу яких у певні часи входили українські землі, а саме російської імперії, Австро-Угорської імперії, срср.

Недієвість адміністративного судочинства є маркером правових та гуманістичних проблем у суспільстві. У російській імперії роль адміністративних судових органів часто зводилась до захисту інтересів влади, в Австро-Угорській імперії повноцінний захист прав людини обмежувався пануванням нерозділеної між гілками державної влади, яку уособлював монарх, а у срср адміністративна юстиція часто взагалі заперечувалась як правове явище, що не відповідало вимогам радянського тоталітаризму.

На окрему увагу заслуговують правові норми часів відновлення української державності 1917-1920 років. Тоді питання запровадження адміністративного судочинства постало одразу із початком розбудови державних інституцій. Принципова увага українського законодавця минулого до питань діяльності цієї сфери юстиції варта дослідження з боку правотворців, науковців та юристів-практиків сучасної України.

Список використаних джерел

1. III Універсал Української Центральної Ради // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. 272 с.
2. 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. 272 с.
3. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Административный процесс: учебн. для высш. учеб. завед. К. Літера ЛТД. 2002. 333 с.
4. Мацькевич М. Правове становище Галичини у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772 – 1918). *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2001. Вип. 36. С. 84–89.
5. Музиченко П.П. Історія держави і права України : навч. посібн. / П.П. Музиченко – К.: Тов-во «Знання», КОО, 1999. 662 с.
6. Никифорак М.В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774 – 1918 рр.). Чернівці: Рута, 2004. 384 с.
7. Ониско, Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – Вип. 24. Т. 3. – С. 94–99. – Бібліогр.: с. 99 (38 назв). <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/7087>
8. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків. 2006. 22 с. https://scholar.google.com.ua/scholar_url?url=http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DBN%3

- DARD%26Z21ID%3D%26Image_file_name%3DDOC/2006/06ravssz.zip%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1&hl=uk&sa=X&ei=51vfZPjaCuONy9YP-vanCA&scisig=AFWwaeZ_YHOc36HMMIQkUpggLz7L&oi=scholarrr
9. Свида О.Г. Формування адміністративних судів на українських землях в кінці XIX – початку XX століть. *Митна справа* (Митний комплект). 2007. № 1. С. 92-96.
 10. Свида О.Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.10 - судоустрій; прокуратура та адвокатура. Одеса. 2008. 17 с. <https://core.ac.uk/download/pdf/50595499.pdf>
 11. Шавінський В. Становлення адміністративної юстиції як державноправового феномена (український історико-правовий досвід). *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 78-82.
https://scholar.google.com.ua/scholar_url?url=http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/pp_2013_2_11.pdf&hl=uk&sa=X&ei=51vfZPjaCuONy9YP-vanCA&scisig=AFWwaeaGEZ0xClJBW3vu1hr0RV4N&oi=scholarrr
 12. Шостенко О.І. Адміністративна юстиція України в складі Російської імперії. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. Одеса. 2002. С. 111.