

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯН У РАДЯНСЬКОМУ СОЮЗІ

А. М. ПІЛЯЙ, аспірант*

*Національний університет біоресурсів і природокористування
України*

E-mail: pila2104@gmail.com

Анотація. Досліджується теоретична сторона адміністративного права Радянського Союзу з точки зору сучасників у розрізі ролі адміністративного права у системі відносин держави та громадянина.

Ключові слова: державний апарат, адміністративне право, виконавчо-розпорядчі органи, адміністративна функція держави.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа в Україні йде вже тривалий час, проте носить безсистемний характер. Зміна суспільних етапів завжди спонукає дослідників повертатися до відомих раніше матеріалів з метою формування власної думки про минуле. Дана стаття присвячена проблемам розвитку права та його регулюванню у Радянському Союзі. У сучасний період, коли адміністративне право зазнає докорінних змін, особливої актуальності набуває питання визначення предмета адміністративно-правового регулювання. Активний пошук в цьому напрямі ведуть як російські, так і українські юристи-науковці. Без об'єктивного підходу до минулого, аналізу теоретичної спадщини неможливо реформувати в демократичному руслі адміністративне право України, всі напрями управлінської діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Плідно розробляють цю проблему в Україні В. Авер'янов, В. Кампо, Н. Нижник. Серед вчених радянського періоду необхідно виділити А.І. Єлістратова, О. Є. Луньова, В.А. Власова, С.С. Студенікіна та ін.

Метою статті є з'ясування особливостей адміністративного права Радянського Союзу та системи відносин держави та громадянина для кращого розуміння сучасного адміністративного права України.

Виклад основного матеріалу. Наука радянського адміністративного права розвивалась в міру становлення системи державного управління в СРСР та створення адміністративного права як правової галузі. Незважаючи на виключно важливе значення, яке надавала марксистсько-ленінська доктрина управлінню в соціалістичному суспільстві, наука адміністративного права розвивалась досить суперечливо.

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В. В. Ладиченко

Відразу після жовтневої революції адміністративне право було виключено із загальних програм. І це зрозуміло, адже було поставлено завдання зламати старий державний апарат та створити нові управлінські структури. У 1922 р. в країні знову було поновлено вивчення адміністративного права, яке викладалося до 1928 року. За цей період вчені-юристи колишньої Російської імперії заклали основи радянського адміністративного права [1, с. 172–176]. В законодавстві були сформовані, а в науці описані основні інститути радянського адміністративного права. Найбільш видатним адміністративістом того часу був, безперечно А.І. Єлістратов, який ще в 1922 р. видав працю «Очерк административного права».

У цій роботі він сформував систему адміністративного права, яка з урахуванням ідеологічних особливостей того часу практично стала основою системи адміністративного права колишнього СРСР. Більш того, А.І. Єлістратов вперше в радянській правовій науці робить висновок, що предметом адміністративного права передусім є не адміністративна діяльність, а система правовідносин, які складаються між владою та громадянами. Саме ці відносини являють собою основний пласт суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом.

Даючи історичну оцінку відносинам особи та держави, основоположник радянського адміністративного права А.І. Єлістратов зазначав, що ідея правового суверенітету відмовляється від перевтілень особистості самодержця в тих чи інших фантазіях, але від традицій абсолютизму взагалі вона не звільняється. Історичний тип правової держави тяжіє до тріумфу закону. В ідеї суверенітету права підкреслюється непорушність державних норм. Таким чином, ідеологічно людство пересувається від безумовної покірності безпосередньо особистому свавілля володаря до такого ж безумовного підпорядкування впорядкованим та знеособленим вимогам влади. Від монархічного абсолютизму воно йде до абсолютизму юридичного [2, с. 19].

Щодо самого поняття адміністративного права, то А.І. Єлістратов зазначав, що історично правовий порядок раніше стверджується у сфері майнових відносин між приватними особами (цивільне право) і в каральній боротьбі державної влади зі злочинністю (кримінальне право). А потім поступово правовому порядку підкоряються й інші галузі державного управління, зокрема та галузь «внутрішнього управління», яка знаходиться в найближчому історичному зв'язку з поліцією, в сенсі сукупності заходів щодо забезпечення безпеки і благоустрою країни.

Ця правова форма взаємодії влади і громадян у сфері внутрішнього державного управління і є адміністративним правом [2, с. 20].

Важливим періодом розвитку адміністративного права на ранньому етапі існування Радянського Союзу було створення Комісії для вивчення радянського права ВУАН.

Комісію для вивчення радянського права як складову частину Всеукраїнської академії наук засновано у жовтні 1927 р. за ініціативою А. Е. Кристера. З 1929 р. вона називалася Комісією радянського права, з

1930 – Комісією для вивчення радянського права і будівництва. Комісія до третього (Соціально-економічного) відділу ВУАН, а з квітня 1931 р., відповідно до нової структури ВУАН, входила до Філософсько-соціологічного циклу другого (Соціально-економічного) відділу ВУАН. До першого складу Комісії увійшли на правах позаштатних співробітників: А. Е. Кристер (голова), В. В. Картка, М. І. Мітіліно, М. М. Товстоліс, Б. О. Язловський та О. С. Доброе. Об'єктом досліджень Комісії мало стати радянське цивільне право у широкому його розумінні (тобто, включаючи торгове, промислове, трудове і земельне право).

Комісія мала офіційне видання – «Наукові дослідження та розвідки Комісії радянського права», єдиний випуск якого, присвячений проблемам адміністративного права, вийшов 1929 р. за редакцією А. Е. Кристера. Підготовлений у 1930 р. 2-й випуск не було опубліковано з ідеологічних мотивів.

Приблизно із середини 1931 р. в Комісії почався процес «методологічного переозброєння». У планах на 1932 р. чільне місце посіли правові проблеми класової боротьби, протидії бюрократизму та шкідництву, критики «концепції держави українського націоналізму». Планувалося й опрацювання проблем теорії законодавства, судоустрою, цивільного і трудового, права, але лише у світлі соціалістичної реконструкції, планового господарства тощо. Суто юридичний характер мала лише тема досліджень М. І. Палієнка «Право громадянства в СРСР і за кордоном». У подальшому обсяги суто наукової роботи комісії постійно зменшувалися, насамперед через перезавантаженість учасників комісії та постійні відрядження в основному у села на посівні. В результаті у лютому 1934 р. у зв'язку з реорганізацією ВУАН Комісія була ліквідована, її працівники увійшли до складу Кабінету радянського будівництва і права при Президії ВУАН, який через кілька місяців теж припинив існування. Згодом арешт і розстріл А. Е. Кристера став приводом для звинувачення Комісії в антирадянській діяльності і науковій безплідності [3, с. 188]. Ось так завершилась спроба створити незалежний орган, який повинен був розвивати юридичну думку радянської України.

Таким чином, станом на кінець 30-х рр. XX ст. склалася ситуація, за якої адміністративне право, як загалом і всі інші галузі права, могло рухатися виключно у напрямку створення системи, побудованої на принципах «класової боротьби», а фактично – створення системи жорсткої централізації влади на всіх рівнях.

Що ж до нормотворчої діяльності, то необхідно зазначити, що прийняття в СРСР Конституції 1936 р., привело до більш чіткого відокремлення предмета адміністративного права на основі формування виконавчо-розпорядчих органів як самостійних структур державного управління. Воєнний та повоєнний період сприяли подальшій фетишизації можливостей органів управління в політичній і економічній сферах управління. Це не могло не відобразитись і на характері відносин, які виникають між органами державного управління та їх посадовими

особами і громадянами. Постійно підкреслювався їх владний характер, відсутність рівності між сторонами адміністративно-правових відносин.

Уже у повоєнні роки у радянській юридичній літературі сформувалися різні погляди на обсяг державного управління. Так, існували дві основні точки зору. Одні вчені ототожнювали його із системою органів державного управління і розглядали як виконавчо-розпорядчу діяльність тільки цих органів [4, с. 13; 5, с. 7; 6, с. 48]. Інші ж стверджували, що виконавчо-розпорядчу діяльність здійснюють всі державні органи, але різною мірою і різної якості [7, с. 6]. Цю точку зору визнавав більш правильною і О. Є. Луньов, який вважав, що і в процесі безпосереднього здійснення влади, і наглядових функцій, і функцій правосуддя виникає щоденна потреба в організації виконання прийнятих рішень, у створенні всіх необхідних умов для розв'язання основних задач даного органу [8, с. 43]. У свою чергу, були і ті вчені-адміністративісти, які наполягали, що адміністративно-правові норми поширюють свій вплив і на діяльність громадських організацій. При цьому одні автори висловлювалися за те, що норми адміністративного права регулюють не лише зовнішньовладну діяльність зазначених суб'єктів у випадках, коли їм делеговано державно-владні повноваження, а й внутрішньоорганізаційну діяльність таких організацій [9, с. 4–5]. Однак подібна точка зору не знайшла широкої підтримки у наукових колах, у зв'язку з чим у переважній більшості випадків лише зовнішньовладну діяльність громадських організацій вчені відносили до сфери адміністративно-правового регулювання [10, с. 42–43; 11, с. 8; 12, с. 47].

Повертаючись до панівної в доктрині адміністративного права думки про сутність державного управління та його співвідношення з організаційно-розпорядчою діяльністю, варто зазначити, що представники цієї концепції розуміють під організаційно-розпорядчою діяльністю. Зокрема, О. Є. Луньов вважав, що державне управління варто розглядати як виконавчо-розпорядчу діяльність всіх органів держави, проте необхідно враховувати, що основним її суб'єктом є органи державного управління. Виконавчо-розпорядча діяльність виявляється в розробці й організації виконання державних планів, проведенні обліку, контролю, оперативному управлінні підприємствами, організаціями та установами, в організації підготовки, підбору та розстановки кадрів [13, с. 8, 10]. Виконавчо-розпорядчою ця діяльність названа, виходячи з єдності двох її взаємопов'язаних сторін: виконання законів та інших приписів і застосування з цією метою певних владних розпорядчих повноважень. Радянське державне управління – це виконавчо-розпорядча діяльність органів Радянської держави, спрямована на практичну реалізацію її функцій і організацію виконання радянських законів.

Так, В.А. Власов та С.С. Студенікін вважали, що адміністративне право регулює суспільні відносини, які складаються в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності всіх державних органів, а не тільки органів державного управління [14, с. 29].

Відомі юристи М.Д. Шаргородський та О.С. Іоффе, характеризуючи систему радянського права, зазначали, що адміністративне право регулює ті суспільні відносини, які складаються лише в галузі управління народним господарством та в галузі охорони суспільного порядку [15]. У цій концепції, що природно для теоретиків права, була здійснена спроба об'єднати погляди авторів двох основних наукових напрямів на сутність адміністративного права як права управлінського або права поліцейського. Один із засновників концепції господарського права В.В. Лаптев вважав, що адміністративне право не регулює суспільні відносини в сфері управління народним господарством, що цілком зрозуміло для автора, який аргументує наявність в системі радянського права самостійної галузі – права господарського [16].

Таким чином, за результатами аналізу праць радянських вчених-адміністративістів можна дійти висновку, що у ході виконавчо-розпорядчої діяльності радянських державних установ складаються такі адміністративно-правові відносини: 1) між державними органами, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) між державними установами, підприємствами, організаціями (з приводу передачі будівель, споруд, проведення спільних заходів із благоустрою, дорожнього будівництва, з організації на базі підприємств відповідних навчальних закладів та ін.); 3) між органами державного управління і кооперативними та громадськими організаціями; 4) між органами державного управління і окремими громадянами (наприклад, відносини з приводу виплати пенсій районним відділом соціального забезпечення, відносини державної служби, між виконкомом та громадянином, який подав заяву або скаргу і т. д.); 5) між органами державного управління та підлеглими їм державними підприємствами та установами; 6) між органами державного управління і не підлеглими їм підприємствами, установами [17, с. 35–36; 18, с. 411].

Висновки. Виходячи з вищезазначеного аналізу категорій державних відносин необхідно звернути увагу, наскільки незначне місце в них займає звичайний громадянин, незважаючи на той факт, що насправді саме на ньому і тримається весь державний апарат, і офіційну мету Радянського Союзу як держави, побудованої для об'єднання всіх громадян у єдину соціалістичну родину.

У результаті протиставлення народу Радянського Союзу адміністративно-бюрократичному апарату на момент виникнення незалежної України в нашій державі не існувало навіть самої ідеї співробітництва на рівних між державою та її громадянами, що призвело до відсутності суттєвих змін у структурі відносин між людиною та державою протягом перших двадцяти років існування незалежної України. Ми й досі відчуваємо на собі пережитки радянського стилю управління, в якому держава передусім існує для себе.

Однак зміни, які відбуваються в наші дні в Україні і які включають не тільки введення поняття «адміністративна послуга», а й таких понять, як «поліцейське піклування» [19], і показують нам, який шлях вже пройдено від держави, в якій навіть людське життя не вартувало майже нічого до

держави, в якій навіть для силових органів ставиться завдання піклуватися про своїх громадян, дають надію на побудову публічно-сервісної держави в Україні.

Список літератури:

1. www.univer.km.ua Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 172–176.
2. Елистратов А.И. Очерк административного права / Аркадий Иванович Елистратов. – 1922. – С. 236.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 3. – С. 792.
4. Энциклопедический словарь правовых знаний. Советское право / под ред. В. М. Чхиквадзе. – М. : Советская энциклопедия, 1965. – С. 512.
5. Власов В. А. Советское административное право / В. А. Власов, С. С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – С. 535.
6. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – С. 344.
7. Советское административное право : учеб. / под ред. П.Т. Василенкова. – М., 1990. – С. 576.
8. Советское административное право : учеб. / под ред. Р.С. Павловского. – К. : Вища школа, 1986. – 416 с.
9. Советское административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 544.
10. Административное право. Общая и Особенная части : учеб. / под ред. А. П. Коренева. – М. : МВШМ МВД СССР, 1986. – С. 487.
11. Петров Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – С. 184.
12. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І. С. Гриценко. – Х., 2008. – С. 427.
13. Административное право / под ред. А. Е. Лунева. – М. : Юрид. лит., 1967. – С. 603.
14. Власов В.А. Советское административное право : учеб. пособ. для студентов ВЮЗИ / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М., 1960. – С. 535.
15. Шаргородский М.Д. О системе советского права / М.Д. Шаргородский, О.С. Иоффе // Советское государство и право. – М., 1957. – № 6.
16. Лаптев В.В. О советском хозяйственном праве / В.В. Лаптев // Советское государство и право. – М., 1959. – № 4.
17. Якуба О. М. Советское административное право (Общая часть) / О. М. Якуба. – М.–К. : Вища школа, 1975. – С. 232.
18. Административное право (Общая и Особенная части). – М. : Юрид. лит., 1968. – 576 с.
19. Про Національну поліцію : Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/-show/580-19>.

References:

1. www.univer.km.ua Universitytetski naukovy zapysky, 2005, # 1–2 (13–14), S. 172–176.
2. Elystratov Arkadyi Yvanovych Ocherk admynystratyvnoho prava. – 1922. – S. 236.

3. Yurydychna entsyklopediia: V 6 t. /Redkol.: Yu70 Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. – K. : Ukr. entsykl., 1998. ISBN 966-7492-00-1 tom 3, S. 792.
4. Entsyklopedycheskyi slovar pravovykh znanyi. Sovetskoe pravo/ pod red. V. M. Chkhikvadze // Sovetskaia entsyklopedyia. – M., 1965. – S. 512.
5. Vlasov V. A. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo/ V. A. Vlasov, S. S. Studenykyn. – M. : Hosiuryzdat, 1959. – S. 535.
6. Petrov H. Y. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo. Chast obshchaia/ H. Y. Petrov. – L. : Yzd-vo Lenynhr. un-ta, 1960. – S. 344.
7. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: uchebnyk/ pod red. P.T. Vasylenkova. – M., 1990. – S. 576.
8. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: uchebnyk/ pod red. R. S. Pavlovskoho. – K. : Vyshcha shkola, 1986. – 416 s.
9. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo: uchebnyk/ pod red. Yu. M. Kozlova. – M. : Yuryd. lyt., 1985. – S. 544.
10. Admynystratyvnoe pravo. Obshchaia y Osobennaia chasty: uchebnyk/ pod red. A. P. Koreneva. – M. : MVShM MVD SSSR, 1986. – S. 487.
11. Petrov H.Y. Sushchnost sovetskoho admynystratyvnogo prava/ H.Y. Petrov. – L. : Yzd-vo Lenynhr. un-ta, 1959. – S. 184.
12. Hrytsenko I. S. Stanovlennia i rozvytok naukovykh pohliadiv na osnovni instytuty vitchyznianoho administratyvnogo prava : dys. dokt. yuryd. nauk : 12.00.07 / I. S. Hrytsenko. – X., 2008. – S. 427.
13. Admynystratyvnoe pravo/ pod red. A. E. Luneva. – M.: Yuryd. lyt., 1967. – S. 603.
14. Vlasov V.A., Studenykyn S.S. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo. Uch. posobyie dlia studentov VluZY. – M., 1960. – S. 535.
15. Sharhorodskyi M.D., Yoffe O.S. O systeme sovetskoho prava// Sovetskoe hosudarstvo y pravo. – M., 1957. – # 6.
16. Laptev V.V. O sovetskom khoziaistvennom prave// Sovetskoe hosudarstvo y pravo. – M., 1959. – # 4.
17. Yakuba O. M. Sovetskoe admynystratyvnoe pravo (Obshchaia chast) / O. M. Yakuba. – M.–K. : Vyshcha shkola, 1975. – S. 232.
18. Admynystratyvnoe pravo (Obshchaia y Osobennaia chasty). – M. : Yuryd. lyt., 1968. – 576 s.
19. Zakon Ukrainy «Pro Natsionalnu politsiiu» [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/-show/580-19>.

РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАН В СОВЕТСКОМ СОЮЗЕ

А. М. Пиляй

Аннотация. *Исследуется теоретическая сторона административного права Советского Союза с точки зрения современников в разрезе роли административного права в системе отношений государства и гражданина.*

Ключевые слова: *государственный аппарат, административное право, исполнительно-распорядительные органы, административная функция государства.*

ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW RELATIONS STATE AND CITIZENS IN THE SOVIET UNION

A. Piliai

Abstract. *The article examines the theoretical side of Administrative Law of the Soviet Union in terms of his contemporaries in terms of the role of administrative law in the system of relations between the state and the citizen.*

Key words: *the state apparatus, administrative law, executive and administrative bodies, the administrative function of the state.*

УДК342.951:351.82

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ З ОДНІЄЮ ІЗ ФОРМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Н.Р. ПОЛІЩУК ,

асистент кафедри теорії та історії держави і права

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: romanovnata@gmail.com

Анотація. У статті розглянуто погляди науковців щодо впровадження нових методів впливу на соціально-економічні процеси, серед яких вагоме місце займає інститут державно-приватного партнерства. Розкривається потенційна роль адміністративних договорів у якості форми здійснення державно-приватного партнерства. Здійснено аналіз зарубіжної практики щодо співвідношення понять контрактів у рамках публічно-приватного партнерства та адміністративних договорів. Встановлено спільні риси, що проявляються у природі відносин, правових статусах потенційних сторін, меті укладання – задоволення суспільних потреб та інтересів.

Метою дослідження було проаналізувати різні види договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, та адміністративні договори з точки зору можливих сторін, їхнього правового статусу, юридичної природи, кінцевого очікуваного результату. На основі порівняння зроблено висновки про те, що деякі з договорів – форм здійснення державно-владного партнерства, можна віднести до адміністративних. До них належать тільки ті, в котрих однією із сторін є орган державної влади чи місцевого самоврядування, наділений владним повноваженням, що укладає договір для реалізації управлінських функцій, націлений на забезпечення публічних інтересів.