

### Анотації

Стаття присвячена вдосконаленню правового регулювання трудових відносин за участю інвалідів.

Стаття посвящена усовершенствованию правового регулирования трудовых отношений с участием инвалидов.

The article is devoted to improving of legal regularship of labour relationships with invalids.

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

УДК 351.95

**І. С. ГРИЦЕНКО,**

*д-р юрид. наук, доц.*

*Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка*

### СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПОГЛЯДІВ НА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У РАДЯНСЬКІЙ НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Стрімкий розвиток законодавства про адміністративне судочинство України, яке знайшло зовнішнє вираження у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1], поставив перед вітчизняною наукою адміністративного права чималу кількість невідкладних питань, від вирішення яких залежала подальша діяльність інституту адміністративної юстиції. Необхідно відзначити, що КАС України у багатьох своїх положеннях надзвичайно випереджає як сучасне адміністративне законодавство, так і сучасну вітчизняну науку адміністративного права. Це, на наш погляд, пов'язане з тим, що авторський колектив, який працював над створенням КАС України, був представлений переважно науковцями нової формації, зорієнтованими у своїй творчості на найсучасніші здобутки як національної науки адміністративного права, так і на найкращі європейські адміністративно-правові традиції. Саме тому ідеологія та термінологія КАС України є дещо незвичною для багатьох науковців, державних діячів та суддів. З цього приводу, зокрема, у юридичній літературі висловлювалося

чимало зауважень на адресу авторів КАС України, проте, на нашу думку, більшість із них не витримує ніякої критики, оскільки озвучуються вони тими, хто не бажає «розстатися» з радянською адміністративно-правовою концепцією, що не знаходить для себе місця у межах сучасної української науки адміністративного права та адміністративного процесу.

Найбільш яскраво, як на нас, «війна інтересів» відбувається у сфері сучасного підходу до тлумачення категорії «адміністративно-правові відносини». Це пов'язано, перш за все, з тим, що від правильного розуміння змісту названого поняття фактично залежить існування інституту адміністративної юстиції, призначенням якого є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових (переважно адміністративно-правових) відносин.

На сьогоднішні в науковій літературі існують різні думки щодо розуміння названого вище терміна. Проте не усі з них можуть бути визнані слухними. І головна проблема тут полягає у тому, що їх автори

недостатньо уваги приділяють вивченню процесу становлення вітчизняної концепції адміністративно-правових відносин, порівнянню її із сучасними знаннями про правову державу та права, свободи особистості та узгодженню даної концепції з поглядами європейських учених.

Отже, з огляду на викладене, завданням даної статті є аналіз основних етапів зародження та розвитку поглядів на сутність та зміст адміністративно-правових відносин у радянській науці адміністративного права.

Формування радянської науки адміністративного права, як відомо, розпочалося на теренах СРСР на початку 20-х рр. ХХ ст. і було пов'язане, перш за все, з працями дореволюційних вчених-адміністративістів, змушених переформувувати свої попередні наукові погляди під вимоги радянської державно-партійної ідеології. Проте, як свідчить історія, це їм не вдалося зробити у тому вигляді і в той спосіб, якого бажала офіційна влада, у зв'язку з чим їх звинувачували у трьох «буржуазних» гріхах: по-перше, у надмірній увазі до «буржуазних» правовідносин «громадянин – орган державної влади», аналіз яких неминуче підводив до постановки питання про адміністративну юстицію; по-друге, в ігноруванні адміністративно-правових явищ марксистської методології при аналізі і використанні традиційних методів пізнання, головним чином, формально-догматичного; по-третє, у перебільшенні значення поліцейської діяльності держави, яка, за теорією марксистських ідеологів, у перспективі повинна була стати абсолютно не потрібною [2, с. 153 – 154].

Однак, незважаючи на це, саме роботи дореволюційних вчених-адміністративістів створили базис для розвитку радянської науки адміністративного права взагалі та радянської концепції адміністративно-правових відносин зокрема. Це було пов'язане, на нашу думку, з тим, що на той час радянської науки адміністративного права як цілісної та завершеної системи знань ще не існувало. Наукова діяльність радянських вчених-адміністративістів

представлена переважно окремими статтями, які, зрозуміло, не могли створити завершеної картини про призначення, систему та інститути радянського адміністративного права. З цього приводу зазначимо, що перший радянський, у повному розумінні цього слова, підручник з адміністративного права з'явився лише у 1940 р. До цього ж часу радянська наука адміністративного права була представлена ідеями вчених, властивими скоріше, дореволюційній, ніж радянській науці адміністративного права.

Яким же чином перші радянські вчені-адміністративісти визначали сутність та призначення адміністративно-правових відносин?

Одним із перших на це питання спробував відповісти А. І. Єлістратов, який звертався до аналізу адміністративно-правових відносин з поч. ХХ ст. Вперше досить повно та всебічно зазначене питання було розглянуто у його праці «Основные начала административного права» [3] (1917). Аналіз цієї роботи показує, що А. І. Єлістратов використовував поняття «публічно-правові відносини» («адміністративно-правові відносини») для уточнення завдання адміністративного права, яке, на відміну від поліцейського права, повинно було регулювати відносини між суб'єктами адміністративного права, що виникали у сфері державного управління. Для наочності сприйняття різниці між адміністративним та поліцейським правом автор застосовує два протилежних поняття – правовідносини та владовідносини [3, с. 68], наголошуючи на тому, що наявність правовідносин між владою та громадянином (публічно-правових відносин) є показником становлення та розвитку у державі адміністративного права [4, с. 37]. Розмірковуючи про внутрішній зміст публічно-правових відносин, А. І. Єлістратов писав, що вони складаються з певних елементів – правових обов'язків і суб'єктивних прав, суб'єктів та об'єктів.

Найголовнішим елементом публічно-правових відносин, на думку А. І. Єлістратова, були правові обов'язки,

на підставі яких повинна була будуватися діяльність публічної адміністрації. Саме правові обов'язки, які базувалися на загальному благові, визначали межі та спрямованість діяльності публічної адміністрації, яка за жодних умов не могла відхилитися від такого вектора функціонування [3, с. 70 – 71].

До аналізу адміністративно-правових відносин звертався також і В. О. Гален. У своїй праці «Учебник административного права» [5] вчений пропонував розуміти під адміністративним правом сукупність юридичних норм, які визначають публічно-правові відносини, що виникають на ґрунті прояву адміністративної діяльності держави й інших юридичних осіб публічного права між фізичними і юридичними особами (як цивільного, так і публічного права), які знаходяться у межах даної держави [5, с. 74]. Виходячи з такого визначення адміністративного права, вчений робив висновок, що адміністративні правовідносини, що регулюються нормами адміністративного права, існують у двох основних формах (видах): правовідносинах між двома державними службовцями та правовідносинах між державою в особі її посадових осіб і громадянами.

Теорію адміністративно-правових відносин розвивав також О. Ф. Євтихєв, який аналізував зазначене поняття з різних позицій – з позиції буржуазної, правової та радянської державності. На його думку, радянські адміністративно-правові відносини принципово відрізняються від адміністративно-правових відносин, які існують при інших устроях державного життя, і ця різниця полягає в тому, що у радянських адміністративно-правових відносинах особистість підпорядковувалась колективу (державі), що дуже нагадувало принципи організації поліцейської держави [6, с. 196]. Тому вчений зробив висновок про зайвість існування такого елемента адміністративно-правових відносин, як публічних суб'єктивних прав особистості, без якого, як зазначав А. І. Єлістратов, існування адміністративно-правових відносин узагалі ставало немож-

ливим. Інакше кажучи, радянські адміністративно-правові відносини більше нагадували владовідносини радянського типу.

Радянські адміністративно-правові відносини також досліджував і В. Л. Кобалевський. Особливої уваги, на наш погляд, заслуговують ті положення його творів, які стосуються суб'єктів адміністративно-правових відносин. В. Л. Кобалевський особливо наголошує на тому факті, що в адміністративно-правових відносинах наявні два суб'єкти, кожний із яких знаходиться в особливому, лише йому властивому, режимі. Однією стороною завжди є органи публічного управління, а іншою – громадяни. Кожній із цих груп правових суб'єктів, продовжує науковець, належать права та обов'язки, які не належать іншій стороні, причому така відмінність у правах та обов'язках сторін публічно-правових відносин ніяк не залежить від тих конкретних юридичних відносин, у яких вони беруть участь. Ця відмінність, на думку В. Л. Кобалевського, завжди обумовлюється різницею правоздатності учасників публічно-правових відносин [7, с. 31].

Як проміжний висновок з викладеного відзначимо, що становлення радянської теорії адміністративно-правових відносин відбувалося під впливом чималої кількості факторів, які дуже часто характеризувалися внутрішніми та зовнішніми суперечностями. Так, з одного боку, перші вчені-адміністративісти радянського періоду у своїх роботах досить часто орієнтувалися на досягнення європейської правової науки, запозичуючи у неї ті чи інші концепції та термінологію (публічні суб'єктивні права, правовий рефлекс тощо). З іншого боку, вчені, які працювали в СРСР у 20-х рр. ХХ ст., не могли не звертати уваги на радянсько-марксистську ідеологію, вимоги якої мали враховувати під час розмов про адміністративне право взагалі та адміністративно-правові відносини зокрема. В результаті одночасної дії названих факторів концепція радянських адміністративно-правових відносин на першому етапі становлення радянського адміністратив-

ного права не набула цілісної та завершеної форми. Вона містила чимало протилежних висновків, що, як наслідок, призвело до ускладнення розуміння сутності та головних ознак радянських адміністративно-правових відносин.

Подальші історичні події, які були пов'язані із загостренням критики представників «буржуазної» школи адміністративного права [8], а також офіційною заборонаю адміністративного права, зрозуміло, не сприяли розвитку теорії адміністративно-правових відносин.

Наступний виток у розвитку теорії радянських адміністративно-правових відносин відбувся лише на початку 40-х рр. XX ст., тобто тоді, коли на арені адміністративно-правової науки з'явилися вчені суто радянської формації, які відрізнялися від своїх попередників повним неприйняттям ані дореволюційних, ані європейських адміністративно-правових теорій, а також прагненням сприяти розвитку та становленню радянської державності.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права того часу показує, що вона була побудована за зразком, закладеним у першому марксистському підручнику з адміністративного права, написаному за планом С. М. Берцинського. Цей підручник, на думку К. С. Бельського [2, с. 161 – 162], відіграв виключну роль у історії радянської адміністративно-правової науки. Він визначив спрямування усього вузівського викладання адміністративного права, усіх навчальних програм і лекційних курсів. За моделлю цього підручника розроблялися усі наступні підручники адміністративного права з їх загальною та багатослівною Особливою частиною, включаючи пострадянські підручники 90-х рр. Із такими висновками, дійсно, можна погодитися, оскільки викладене повною мірою проявляється в уявленнях радянських науковців про зміст та основні ознаки адміністративно-правових відносин.

Особливість підходів радянських учених до аналізу адміністративно-правових відносин, як уже було наголошено вище,

полягала у тому, що вони, по-перше, повністю відмовлялися від наукової спадщини дореволюційних учених-адміністративістів та, по-друге, при визначенні ознак адміністративно-правових відносин виходили із суто управлінської концепції радянського адміністративного права, яке того часу, як відомо, було майже синонімом права взагалі. Це, власне, і пояснює появу величезної за своїм обсягом Особливої частини адміністративного права, завданням якої було визначити правові основи управлінської діяльності у всіх сферах життєдіяльності радянської держави.

За таких умов розуміння адміністративно-правових відносин не могло вийти за межі управлінської діяльності відповідних органів держави, у зв'язку з чим останні протягом 40-90-х рр. XX ст. визначалися в науці адміністративного права майже однаково, а саме як відносини, що виникають у сфері організаційно-владної (виконавчої і розпорядчої) діяльності органів державного управління, а в окремих випадках – і громадських організацій, учасники яких є носіями взаємопов'язаних прав і обов'язків, установлених і забезпечених адміністративно-правовими нормами [9, с. 90].

Такий підхід до визначення сутності та головних ознак адміністративно-правових відносин, на жаль, продовжує панувати на сторінках і сучасної наукової та навчальної літератури з українського адміністративного права, де, як і раніше, обов'язковою ознакою цих відносин називається участь у них суб'єкта державного (публічного) управління, наділеного державно-владними повноваженнями [10, с. 66]. З викладеного стає очевидним, що сучасні автори не вдаються до об'єктивної і всебічної оцінки історичних етапів становлення наукових поглядів на адміністративно-правові відносини. Більшість із них у своїх працях орієнтуються на наукові надбання виключно радянських учених, забуваючи або свідомо ігноруючи теорії і концепції, які досить успішно розвивалися у науці адміністративного права до 30-х років XX ст.

З огляду на викладене, стає очевидною

нагальна необхідність оновленого підходу до розуміння сутності та головних ознак адміністративно-правових відносин, у підґрунтя якого має бути покладено триєдине

почало – вітчизняна наукова спадщина, здобутки європейської науки адміністративного права та сучасні досягнення української адміністративно-правової науки.

### Література

1. Кодекс адміністративного судопроизводства України. – Х.: Одиссей, 2005. – 168 с.
2. Бельский К. С. Полицейское право: лекц. курс / [под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина]. – М.: Дело и Сервис, 2004. – 816 с.
3. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. – Изд. 2-е. – М., 1917. – 294 с.
4. Елистратов А. И. Очерк административного права / Елистратов А. И. – М., 1922. – 236 с.
5. Гален В. А. Учебник административного права / Гален В. А. – Вып. 1. – Ростов-на-Дону, 1919. – 246 с.
6. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права. Х., 1925. – 331 с.
7. Кобалевский В. Очерки советского административного права / Евтихийев А. Ф. – Х., 1924. – 260 с.
8. Пашуканис Е. Обзор литературы по административному праву / Е. Пашуканис // Революция права. – 1927. – № 3. – С. 177-178.
9. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: підруч. – Львів, 1962. – 295 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

### Анотації

Аналізуються основні етапи становлення та розвитку поглядів на сутність та зміст адміністративно-правових відносин у радянській науці адміністративного права.

Анализируются основные этапы становления и развития взглядов на сущность и содержание административно-правовых отношений в советской науке административного права.

---

УДК 342.233.11

**С. А. БУТКЕВИЧ,**  
*викл. каф. адміністративного  
права та адміністративного процесу КрЮІ ОДУВС*

---

## **ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖФІНМОНІТОРИНГУ УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

---

Становлення правової, незалежної та демократичної держави потребує принципово нового ставлення до форм та методів державного управління – засобів цілеспрямованого та постійного впливу посадових осіб державних органів на підконтрольні об'єкти. Форми та методи управління є невід'ємною складовою частиною діяльності всіх державних управлінських структур, тому що за їх допомогою останні виконують власні завдання та реалізуються функції виконавчо-розпорядчої діяльності.

Визначення поняття та видів форм і методів діяльності Державного комітету

фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторингу України) та їх правове забезпечення має визначити місце останнього у системі державних та правоохоронних органів, підвищити ефективність заходів щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

У науковій літературі розгляду форм та методів управління для підвищення ефективності діяльності державних органів присвячені праці Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, В. М. Гарашука, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю,