

sphere is established, the conclusions about the impact of the migration rights' limitations for the Jewish population on the legal status of the defined nation in the Russian Empire in the period of the XIX – the beginning of the XX centuries are formulated.

Object of the study is the rights of Jews for free movement and free choice of residence in the Russian Empire in the XIX – beginning of the XX centuries. Subject of the study is the limitation of the Russian Empire nationals' rights in the sphere of migration in the period of the XIX – beginning of the XX centuries (by the example of the Jewish nation). Purpose of the study is to analyze the limitation of the Russian Empire nationals' rights in the sphere of migration in the period of the XIX – beginning of the XX centuries. Research methods are comparative and legalistically logical. The relevance of the study is determined by the necessity of further scientific research of the Russian Empire nationals' rights and freedoms in the sphere of migration during the 2nd half of the XIX – the beginning of the XX century. Research results: an analysis of the fundamentals of the Russian Empire legal acts in the sphere of Jewish population migration in the period of the XIX – beginning of the XX centuries. Range of application: legal history. Practical value of the work is that some provisions of the article may be used in writing monographs or educational and methodical manuals. Conclusions are that the analysis proves that the limitation of the Russian Empire national's rights in the sphere of migration in the period of the XIX – beginning of the XX centuries. (in particular Jewish population) was one of the main traits, which characterized legal status of the Jewish nation in Russia. The migration policy by the way of the limitation of the right to freedom of movement and freedom to choose the place of residence was the part of general Russian policy towards the Jewish population and was aimed to oppress and restrict the legal status of mentioned population category, discriminate them on the basis of nationality and faith.

Keywords: migration policy, freedom of movement, passport, line of Jew residence.

УДК 342.924

Б. Р. СТЕЦЮК,

кандидат юридичних наук, доцент,
директор Кіровоградського інституту імені Святого Миколая
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПРИНЦИПИ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ЗГІДНО З АДМІНІСТРАТИВНИМ КОДЕКСОМ УСРР 1927 Р.

Досліджено основні принципи, стадії адміністративного процесу відповідно до Адміністративного кодексу УСРР 1927 р., розкрито його зміст та унікальність.

Ключові слова: адміністративний процес, несудовий порядок, революційна законність, адміністративне стягнення, охорона порядку і безпеки.

Історія становлення радянського права в Україні, незважаючи на її очевидну амбівалентність, має цікаву й оригінальну сторінку, пов'язану з прийняттям та початками функціонування першого в СРСР Адміністративного кодексу, прийнятого саме в УСРР. Ця проблема актуальна ще й тому, що вона є малодослідженою, – в сучасній Україні ніхто, окрім І. С. Грищенка, цією проблемою не займався. Тому автор поставив собі за мету дослідити процес прийняття Адміністративного кодексу (далі – АК) УСРР, дослідити принципи та стадії адміністративного процесу, які ним передбачалися, та визначити його переваги та недоліки.

Становлення адміністративно-командної системи в радянській Україні викликало величезну кількість несистематизованих нормативних актів у галузі адміністративного права, що значно ускладнювало роботу вищих і місцевих

органів влади і управління. Спроби кодифікувати адміністративно-правові норми здійснювалися в СРСР неодноразово. Така робота в СРСР в 20-х роках почалася в Росії і в Україні за активної підтримки учених-державознавців і адміністративістів (О. І. Єлістратова, О. Ф. Євтіхієва, С. М. Гурвича, А. Н. Колеснікова та ін.).

За задумом замовників (влади) кодекс повинен був охоплювати правовий матеріал, що визначає діяльність Рад і виконкомів, органів, що «здійснюють охорону існуючого суспільного устрою за допомогою запобіжних і частково репресивних заходів, що приймаються в несудовому (адміністративному) порядку» [1, с. 41]. Проте, як визнавали вчені-юристи, розробити такий універсальний АК було надзвичайно важко. Хаотичність і багатопрофільність адміністративного права, відсутність ясно-го розуміння його системи змусили розробників

звужувати адміністративно-правовий матеріал, який повинен був увійти до АК, і кодифікувати адміністративно-правові норми, що мають охоронну спрямованість.

У 1923 р. було зроблено спробу розробки проекту АК РРФСР. На сторінках журналу «Власть Советов» було проведено дискусію про зміст і систему кодексу. Учасники дискусії відкрито проголошували, що в Кодексі «не може бути ні принципу «рівності» всіх перед законом, ні «демократичного» принципу свобод. Адміністративний кодекс повинен неухильно проводити класову лінію, надаючи повний захист з боку адміністративної влади пролетаріату і трудовому населенню...» [2, с. 33]. Звертає на себе увагу те, що принципи рівності та демократичності автор статті бере у лапки, очевидно вважаючи їх абстракцією. Інший учасник дискусії – О. Єлістратов – підкреслював практичне значення кодексу: «Адміністративний кодекс, як і усілякий інший радянський кодекс, повинен цілком відповідати практичним потребам поточного моменту. Будувати його за якимись далекими від реальності теоретичними постулатами не доводиться» [3, с. 30].

У 1923 р. А. Колесніков запропонував таку структуру АК: 1) органи радянського управління (НКВС, ЦСУ, виконкоми, Ради, ГПУ, організація міліції тощо); 2) радянська служба (загальний Статут про радянську службу, міліційна служба, служба у військах особливого призначення, дисциплінарні статuti); 3) охорона революційного порядку (облік населення, друк, видовища, товариства і спілки); 4) заходи боротьби проти експлуатації трудящих (охорона материнства і дитинства, питання, пов'язані з охороною праці, боротьба з кублами і т. ін.); 5) заходи допомоги трудовому населенню, постраждалому від війни і від стихійних лих; 6) будівництво населених місць і благоустрій (комунальне управління); 7) форми адміністративної діяльності; 8) гарантії революційної законності в радянському управлінні [1].

Основою проекту кодексу було положення, що головною ланкою адміністративного права «є передусім норми, що регулюють охорону громадського порядку і безпеки, здійснювану в першу чергу заходами позасудовими...» [4, с. 17]. Проект кодексу ділився на чотири частини: 1) забезпечення революційної законності, 2) обов'язкові постанови і адміністративні стягнення, 3) публічні права громадян, 4) охорона порядку і безпеки.

У СРСР перший АК, що мав велике значення для розвитку адміністративного права, був прийнятий в УСРР 12 жовтня 1927 р. [5],

увводився в дію з 1 лютого 1928 р. на території УСРР і Молдавської АРСР. АК УСРР став офіційним вираженням широко поширених у той час поглядів на предмет адміністративного права. Затвердженню кодексу передувала дискусія, організована Державно-адміністративною секцією Харківського юридичного товариства. АК УСРР 1927 р. розроблявся тривалий час. В умовах, коли була проголошена теза загострення класової боротьби, будь-яка спроба регламентувати адміністративний вплив негативно сприймалася ДПУ та іншими силовими структурами. Попередні проекти кодексу розглядалися Комісією з розгляду законодавчих передбачень (1924 р.), сесією ВУЦВК (1926 р.). В остаточній редакції кодексу враховано також пропозиції Українського юридичного товариства і зауваження, висловлені на III Всеукраїнському адміністративному з'їзді. АК УСРР 1927 р. не охоплював усе адміністративне законодавство і мав відомчий характер у межах компетенції НКВС УСРР та його місцевих органів.

Прийняттю АК УСРР передувала розробка в РРФСР в 1924 р. проекту адміністративного статуту, перейменованого в 1925 р. в АК (проект не був затверджений). Але тільки в Україні, зусиллями науковців і практиків ця спроба була здійснена. АК УСРР включав 15 розділів: загальні положення; адміністративні акти; заходи адміністративної дії; інші адміністративні заходи примусового характеру; трудова повинність з попередження стихійних лих і боротьби з ними; обов'язки населення щодо охорони громадського порядку; громадянство УСРР, порядок його придбання і втрати; реєстрація і облік руху населення; товариства і спілки, клуби, з'їзди і збори; правила про культу; публічні видовища, звеселяння та ігри; користування державним прапором СРСР і печатками; нагляд адміністративних органів в області промисловості; нагляд адміністративних органів в області торгівлі; порядок оскарження дій адміністративних органів. Не можна не звернути увагу на ст. 1 Кодексу, яка визначала його завдання. У ній вказувалося, що цими завданнями є забезпечення впровадження революційної законності в адміністративній галузі і систематизація правил, що регулюють, згідно з основними принципами радянського порядку, діяльність адміністративних органів та інших органів влади в цій сфері. Тобто основним його завданням було закріплення повноважень адміністративних органів і інших органів влади. Це зрозуміло, оскільки в період соціалістичних перетворень права особи (громадянина) в області державного управління зовсім не мали ніякого значення.

Аналіз Кодексу дає можливість стверджувати, що ці завдання він виконав повністю. Але на той час це був дуже важливий документ, структура і в деякій частині зміст якого свідчили про достатньо високий рівень наукової думки в Україні взагалі, адміністративно-правової – особливо, а адміністративно-деліктної – зокрема. У ньому поєднувалися матеріальні і процесуальні адміністративно-правові норми, але їх комплекс був неоднорідним. У результаті складалася певна система матеріальних і процесуальних норм, система адміністративних стягнень за порушення рішень місцевих органів влади, що охороняються адміністративною санкцією, упорядковувався круг суб'єктів установлення адміністративної відповідальності.

Особливу увагу було приділено регулюванню найвищими органами влади і управління нормотворчості і юрисдикційної діяльності кожної окремо ланки місцевих органів влади в області адміністративної відповідальності. Це означало пошук найбільш оптимального варіанта регулювання діяльності місцевих органів влади зі встановлення та застосування адміністративних стягнень. В основу встановлення адміністративної відповідальності законодавцем був покладений принцип рівності усіх перед законом, який виразився в тому, що суб'єктами адміністративної відповідальності разом із громадянами стали і посадовці, для яких встановлювалися однакові заходи стягнення за одні і ті самі правопорушення. Саме з цим періодом і треба зв'язувати виникнення інституту адміністративної відповідальності посадовців.

Спеціальний невеликий розділ (XV) був присвячений урегулюванню порядку оскарження дій адміністративних органів, що дає можливість говорити про наявність у ньому процесуальних аспектів. У ст. 521 вказувалося, що скарги на дії місцевих адміністративних органів подають зацікавлені установи, організації й особи або до вищого адміністративного органу, або до того самого органу, дії якого оскаржуються. Скарги могли подавати також ті установи, організації та особи, інтереси яких безпосередньо порушено не було. Скарги на дії місцевих адміністративних органів можна було подавати й безпосередньо до відповідних виконавчих комітетів місцевих Рад. Постанова, ухвалена органом влади за суттю певної скарги, могла бути у свою чергу оскаржена в наступну за цією інстанцією, при чому закон не обмежував у цьому скажника. У порядку послідовних інстанцій скарга могла дійти на розгляд аж до законодавчих органів республіки. Лише в окремих випадках закон обмежував кількість інстанцій для адміністративного

оскарження, визначаючи той орган влади, рішення якого з певного питання було остаточним. Також закон дозволяв незадоволеній особі у випадку відмови у скарзі, подати її знову до тієї ж установи, яка вже розглядала скаргу, і остання могла переглянути своє попереднє рішення з цього питання.

Скарги, які подавали приватні особи, могли бути як письмовими, так і усними. Якщо скарги подавалися не за адресою, органи, що їх одержали, зобов'язані були надіслати їх до відповідних установ, одночасно повідомивши скажника про те, куди було надіслано його скаргу. Скаргу можна було подавати в місячний термін з того дня, коли скажнику стало офіційно відомо про дії, що оскаржуються. До скарги додавалися документи, що її обґрунтовували, в оригіналі чи копії, засвідченій самим скажником. Якщо ж скарги надійшли після закінчення місячного терміну, то вищий орган мав право, в залежності від важливості й ступеня доказовості обставин, наведених у скарзі, або розглянути її по суті, або залишити без розгляду внаслідок закінчення терміну розгляду (ст. 522). У наступній статті (523) вказувалося, що урядова особа чи установа, що її дії оскаржуються, якщо скарга передається через неї, зобов'язана видати скажникові довідку, що скаргу одержано, і найпізніше протягом 3-денного терміну від дня отримання скарги надіслати її зі всіма матеріалами, які її стосуються, та своїми поясненнями до того вищого органу, що має цю скаргу розглядати. За точним виконанням цієї статті повинні були наглядати відповідні вищі органи, порушуючи справу про притягнення до відповідальності осіб, що не своєчасно надіслали скаргу (ст. 524). Подання скарги, за деяким винятком, не припиняло виконання, проте органам, чії вчинки оскаржуються, та вищим органам надавалося право, як на прохання скажника, так і з власної ініціативи, припинити виконання оскаржуваної постанови до розгляду справи по суті (ст. 525). Відповідний вищий орган зобов'язаний був найпізніше у 2-тижневий термін із дня одержання скарги і всіх матеріалів до неї розглянути її, ухвалити постанову за суттю скарги й в 3-денний термін із дня ухвали постанови повідомити скажникові письмово про наслідки скарги. Копія постанови повинна була надіслатися до тієї установи або урядової особи, дії якої оскаржено. Для пояснення скарги можна було викликати зацікавлених осіб, проте скарга повинна була розглядатися навіть тоді, коли б скажник і не з'явився на виклик (ст. 525) [5].

«Адміністративний Кодекс УСРР, – писав харківський професор В. Л. Кобалевський, –

намагається внести деяку уніфікацію в порядок адміністративного оскарження, присвячуючи йому спеціальний розділ. Але, беручи до уваги статті цього Кодексу, згідно з якими його норми поширюються лише на відомчі органи Народного комісаріату внутрішніх справ, а також на міські, сільські та селищні Ради, їх президії, сільських виконавців і лише частково на ті органи влади, які в них згадуються, слід визнати, що його норми не коливають спеціальних узаконовень, які стосуються адміністративних оскаржень в усіх інших передбачених ним випадках» [6, с. 392–393].

Проте сам процес розгляду скарги законом не регулювався. У якості загального правила адміністративні скарги вирішувалися на підставі тих матеріалів, які були у справі чи були отримані установою, яка розглядала скаргу, за її запитом, від відповідних органів влади до зацікавлених осіб.

Адміністративна скарга могла бути спрямована як проти незаконних, так і проти недоцільних дій носіїв державного управління. Тому адміністративна скарга за своїм змістом була клопотанням, а не вимогою, чим і відрізнялася від позову.

У розділі III АК УСРР вказувалися заходи адміністративного впливу, які могли застосовуватись у разі порушення обов'язкових постанов. Зокрема, у ст. 44 говорилося про те, що про всяке порушення обов'язкових постанов органами міліції чи іншими посадовими особами, уповноваженими на те обов'язковою постановою чи законом, складається протокол із поясненням особи, яка притягується до відповідальності. Протокол передається відповідному окружному адміністративному відділу, районному адміністративно-міліційному відділу і сільській або селищній раді за належністю (ст. 45). У ст. 46 вказувалося, хто має право застосовувати заходи адміністративного впливу і за що. Таке право належало: Наркомвнутр-прав АМСРР, завідувачам окружних адмінвідділів, завідувачам адміністративно-міліційних відділків районних виконавчих комітетів, селищним радам, сільським радам, посадовим особам органів міліції, іншим посадовим особам, яким це право надане спеціальними узаконовленнями. Характерною для того часу була ст. 52: «Визначаючи вид і розмір заходу адміністративного впливу, орган, що його застосовує, повинен керуватися характером учиненого зламання обов'язкової постанови, а так само ступенем майнової спроможності і класової належності особи...» [5].

АК регулював також порядок оскарження заходів адміністративного впливу. Особи, до

яких було застосовано такі заходи, могли оскаржити їх у 3-денний термін із моменту оголошення їм відповідної постанови. Вказувалося також, на постанови яких органів і до яких інстанцій можна оскаржувати. Наприклад, на постанови завідувача районного адміністративно-міліцейського відділку районного виконавчого комітету – до голови районного виконавчого комітету. Подання клопотання або скарги у 3-денний термін припиняло виконання постанови про застосування заходу адміністративного впливу. Орган, що ухвалив постанову про застосування заходу адміністративного впливу, був зобов'язаний розглянути клопотання про перегляд і ухвалити свою постанову протягом доби, як одержано клопотання. Орган, якому подано скаргу на застосування заходів адміністративного впливу, зобов'язаний розглянути скаргу в тижневий термін, відколи її одержано. Постанова органу, якому подано скаргу, вважається за остаточну (ст. 55). Постанову про застосування заходів адміністративного впливу виконувала міліція, сільські виконавці та інші уповноважені на те посадові особи (ст. 57).

Розділ IV Кодексу регулював, зокрема, такі адміністративні примусові заходи, як затримання особи (ст. 79–85). Причому перераховувались особи, яких органи адміністрації не могли затримувати (членів ЦВК і РНК СРСР, членів ВУЦВК і РНК УСРР, голів окружних виконкомів рад, членів колегії народних комісарів) без спеціальної постанови відповідно Президії ЦВК СРСР чи РНК СРСР і ВУЦВК УСРР чи РНК УСРР. Ряд статей (ст. 86–97) було присвячено обшукам та виїмкам під час провадження справ про порушення обов'язкових постанов [5], і їх положення цілком корелювалися з відповідними статтями КПК УСРР.

У посібнику з адміністративного права 1929 р., розглядаючи радянську систему управління, О. І. Єлістратов ставить питання: як ця система охороняє права і свободи громадянина? Його думка: «Радянське адміністративне право використовує і пристосовує правові форми до поточних потреб будівництва і адміністрування, але у фетиш їх не зводить. Забобон щодо безумовного характеру прав і свобод йому чужий» [7, с. 24].

АК УСРР 1927 р. не мав аналогів в інших республіках СРСР (в інших союзних республіках адміністративне право кодифікації не піддавалось) і був на той час серед перших подібних кодифікацій у Європі. Про високий змістовий і техніко-юридичний рівень Кодексу свідчить той факт, що він діяв тривалий час, зазнавши нової редакції лише в 1956 р. Проте укладачі цього кодексу (наприклад

О. Ф. Євтіхіїв) визнавали, що він не є досконалим, оскільки в ньому об'єднані непорівнянні один із одним інститути адміністративного права, і в той же час основні акценти зроблені у бік наповнення його правоохоронним («поліцейським») змістом [8]. Інші укладачі АК УСРР самі в 1927 р. визнали, що «система адміністративного кодексу є не зовсім витриманою ... З цією системою можна примиритися лише тимчасово, до перегляду загального питання про систематизацію законодавства» [9].

АК УСРР не передбачав судового оскарження за винятком скарг на неправильне здійснення опису, оцінки майна, призначеного на продаж у випадку несплати необхідних платежів, а також неправильний розподіл отриманих від продажу

майна сум. Упорядковувалась система органів та посадових осіб, які були уповноважені розглядати справи про адміністративні порушення, вводилися певні процесуальні рамки розгляду цих справ. При цьому суди у число органів, які розглядали справи про адміністративні проступки, введені не були.

Законодавець пішов шляхом надання функцій розгляду скарг та притягнення до адміністративної відповідальності значній кількості виконавчо-розпорядчих органів, що негативно відбилося на якості розгляду конкретних справ та призвело до звуження гарантій захисту громадянами своїх прав і законних інтересів [10, с. 315].

Список використаних джерел

1. Колесников А. Административное право РСФСР (К вопросу о содержании Административного кодекса) / А. Колесников // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 38–41.
2. Игнатьев В. Административный кодекс / В. Игнатьев // Власть Советов. – 1923. – № 1–2. – С. 27–33.
3. Елистратов А. Об административном кодексе / А. Елистратов // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 29–31.
4. Турубинер А. Основные элементы советского административного права / А. Турубинер // Административный вестник. – 1925. – № 8. – С. 14–22.
5. Адміністративний кодекс УСРР // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 63–65. – Ст. 240.
6. Кобалевский В. Л. Советское административное право / В. Л. Кобалевский. – Харьков : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 420 с.
7. Елистратов А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – М. ; Л. : Госиздат, 1929. – 366 с.
8. Турубинер А. Проект Административного Устава / А. Турубинер // Административный вестник. – 1925. – № 1. – С. 68.
9. Юзин Арк. В Украинском юридическом обществе. В Харьковском отделении УЮРО / Арк. Юзин // Вестник советской юстиции. – 1927. – № 9–10. – С. 351–354.
10. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Киев : Литера ЛТД, 2001. – 336 с.

Надійшла до редколегії 30.10.2013

СТЕЦЮК Б. Р. ПРИНЦИПЫ И СТАДИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА СОГЛАСНО АДМИНИСТРАТИВНОМУ КОДЕКСУ УССР 1927 Г.

Исследованы основные принципы, стадии административного процесса по Административному кодексу УССР 1927 г., раскрыты его содержание и уникальность.

Ключевые слова: административный процесс, несудебный порядок, революционная законность, административное взыскание, охрана порядка и безопасности.

STETSUK B. R. PRINCIPLES AND STAGES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACCORDING TO THE USSR ADMINISTRATIVE CODE OF 1927

The history of the formation of Soviet law in Ukraine, despite of its apparent ambivalence, has an interesting and original page associated with the adoption and commencement of the first Soviet Administrative Code passed in the USSR. This problem is actual too because it is a little explored – in modern Ukraine no one except I. S. Grytsenko studied this problem. The author set to examine the process of adoption of the Administrative Code in the USSR, to explore the principles and stages of the administrative procedure, which he envisaged and to determine its advantages and disadvantages.

Keywords: administrative procedure, non-judicial form, revolutionary legality, administrative penalties, public order and security.