



АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Ю.С. Кононенко*

ПРЕДМЕТ РАДЯНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА. ПОГЛЯД ІЗ СЬОГОДЕННЯ

У сучасний період, коли адміністративне право зазнає докорінних змін, особливої актуальності набуває питання визначення предмету адміністративно-правового регулювання. Активний пошук в цьому напрямку ведуть як російські, так і українські юристи-науковці. Плідно розробляють цю проблему в Україні В. Авер'янов, В. Кампо, Н. Нижник. Автор цієї роботи ставить за мету проаналізувати особливості предмету адміністративно-правового регулювання в радянський період з позицій сьогодення. Без об'єктивного підходу до минулого, аналізу теоретичної спадщини неможливо реформувати в демократичному руслі адміністративне право України, всі напрямки управлінської діяльності держави.

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.

Відразу після жовтневої революції адміністративне право було виключено з загальних програм. І це зрозуміло, адже було поставлено завдання зламати старий державний апарат та створити нові управлінські структури. В 1922 році в країні знову було поновлене вивчення адміністративного права, яке викладалося до 1928 року. За цей період вчені-юристи колишньої Російської імперії заклали основи радянського адміністративного права. 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 1917 році видав працю "Основные начала административного права"¹.

В 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, в першу чергу, є не адміністративна діяльність, а система правовідносин, які складаються між владою та громадянами. Саме ці відносини представляють собою основний пласт суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом².

© Кононенко Ю.С., 2005

* ректор Юридичного інституту Східноєвропейського університету економіки і менеджменту, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917.

² Елистратов А.И. Цит. работа – С. 36.



Прийняття в СРСР Конституції 1936 року, призвело до більш чіткого відокремлення предмету 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.

Значний вплив на розвиток радянського адміністративного права виявила сформована в шістдесяті роки минулого століття така відома школа, як “наукове управління суспільством”. Достатньо назвати таких її представників, як В.Г. Афанасьєв, М.І. Пискотін, Ю.А. Тихомиров. Вони активно і плідно розробляли наукові і правові проблеми управління. В цей же період в основному сформувалась діюча практично і сьогодні система радянського права з її поділом на окремі галузі. При цьому основним критерієм для такого поділу використовувався предмет правового регулювання, тобто коло однорідних суспільних відносин. Як доповнюючий критерій при необхідності залучався метод правового регулювання. Не дивлячись на цілком очевидну наближеність різних поглядів з приводу регульованих адміністративним правом суспільних відносин, в позиціях окремих авторів все ж були помітні доволі серйозні розходження щодо предмету кола регульованих відносин та їх змісту.

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 управління³. Відомі юристи М.Д. Шаргородський та О.С. Іоффе, характеризуючи систему радянського права, відмічали, що адміністративне право регулює ті суспільні відносини, які складаються лише в галузі управління народним господарством та в галузі охорони суспільного порядку⁴. В цій концепції, що природно для теоретиків права, була здійснена спроба об’єднати погляди авторів двох основних наукових напрямків 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 господарського⁵.

Автор цієї роботи не бачить необхідності проводити детальний аналіз усіх представлених концепцій, по-перше тому, що ця задача не є іманентною та визначальною для досягнення основної мети цього дослідження, а по-друге тому, що вона була вирішена в 60-ті роки минулого століття Ю.М. Козловим. Розроблена ним концепція предмету й методу адміністративного права стала пануючою і поділялась практично всіма адміністративістами СРСР та науковцями колишніх соціалістичних країн⁶.

Вказана концепція проіснувала по суті без змін до радикальних економічних та політичних перетворень в Радянському Союзі. Та і в пореформений час її серцевина (адміністративне право), що регулює управлінські відносини, залишилась без істотних змін. Це зрозуміло, адже в демократичних державах з ринковою економікою адміністративне право розглядається як право управлінське, тобто право, яке регулює суспільні відносини, що виникають в процесі управлінської діяльності.

³ Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. Уч. пособие для студентов ВЮЗИ. – М., 1960. – С. 29.

⁴ Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. – М., 1957. – № 6.

⁵ Лаптев В.В. О советском хозяйственном праве // Советское государство и право. – М., 1959. – № 4.

⁶ Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М., 1967.



Адміністративісти Німеччини визначають предмет адміністративного права, використовуючи термін “публічне управління”, яке на думку Отто Майєра (автора підручника “Загальне право”, виданого ще в 1896 р.), означає “діяльність держави для здійснення його мети, за виключенням законодавства та судочинства”⁷. Представники італійської системи права використовують для визначення адміністративного права термін “публічна адміністрація”.

Незважаючи на дещо інше розуміння представниками англосаксонської системи предмету адміністративного права, все ж такі останнім вони вважають сукупність правових норм, які стосуються організації, прав та обов’язків адміністративних (управлінських) органів.

Представники американської системи права також вважають, що адміністративне право США регулює повноваження та порядок діяльності адміністративних закладів, а також контроль судів над адміністрацією.

Таким чином, в цілому всі адміністративісти, незалежно від того, до якої правової системи вони належать, визначаючи коло суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом, використовують близькі за значенням терміни: “публічна влада”, “публічна служба”, “публічна адміністрація”, “виконавча влада” тощо. По суті всюди мова йде про адміністративну владу, тобто владу управлінську. Разом з тим самі терміни “управління”, “публічна адміністрація”, “управлінська влада” дуже об’ємні. Вони включають, як правило, всю владу: і законодавчу, і судову, діяльність яких регулюється, природно, конституційним правом.

Радянські адміністративісти, визначаючи предмет адміністративного права, говорили про управління в широкому та вузькому значенні слова, тим більше, що для цього були підстави в діючому законодавстві. Останнє означало не що інше, як “державне управління”. Західні дослідники спеціально підкреслювали, що регульовані адміністративним правом відносини, виникають в процесі публічної влади і не включали відносини, що виникають у сфері законодавчої та судової влади.

Проаналізуємо, який же був предмет регулювання радянського адміністративного права, які суспільні відносини ним регулювалися, який характер та який зміст цих відносин?

З цією метою розглянемо схему запропонованих Ю.М. Козловим суб’єктів адміністративних правовідносин:

- між різними органами радянського державного управління по вертикалі, тобто між вищестоящими та нижчестоящими органами (наприклад, між Радою Міністрів СРСР та окремим міністерством, між виконавчим комітетом місцевої ради та його відділом);
- між різними органами радянського державного управління, не зв’язаних між собою відносинами підлеглості (наприклад, між виконавчим комітетом місцевої ради та місцевими органами транспорту, зв’язку тощо);
- між різними органами державного управління та підлеглими їм підприємствами, організаціями, закладами (наприклад, між міністерством та заводом);
- між різними органами державного управління та громадськими організаціями (наприклад, між виконавчим комітетом місцевої ради та громадянами, які подали заяву чи скаргу)⁸.

Вибрана Ю.М. Козловим ієрархія суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом не випадкова, вона побудована за значимістю тих чи інших відносин для розвитку країни, яку надавала їм Комуністична партія.

За таким же принципом побудована ієрархія суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом щодо характеру та змісту. Це, в першу чергу, відносини, пов’язані із здійсненням вищестоящими органами централізованого керівництва адміністративною та іншою

⁷ Mayer Allgemeines Verwaltungsrecht. – 1896. – С. 137.

⁸ Козлов Ю.М. Указ. соч. – С. 8.



(виробничою, господарською тощо) діяльністю нижчестоящих органів (головне в тому режимі було дотримання субординації). Потім йшли відносини, пов'язані із здійсненням органами державного управління та посадовими особами функцій безпосереднього оперативного управління, наприклад, адміністрації підприємства та адміністрації цехів.

Нижче в запропонованій ієрархії ставились відносини, пов'язані із здійсненням органами державного управління державного регулювання діяльності громадських організацій трудящих, і лише потім відносини, пов'язані із здійсненням органами державного управління діяльності для задоволення запитів та потреб громадян, охороні їх прав. Цікаво відмітити, що в пострадянських виданнях підручників адміністративного права більшість питань та інститутів викладалась традиційно, без урахування змін, які проходили в політичній та правових сферах. Мабуть, важкий тягар, обраний при трактуванні адміністративного права парадигми (управлінський характер регульованих відносин), визначав і надалі розуміння окремих авторів щодо предмету адміністративно-правового регулювання⁹.

Таким чином, в цілому, радянське право регулювало ті ж суспільні відносини, що й адміністративне право західних країн. Однак пріоритети регулювання були побудовані за іншими принципами.

Основний наголос в регулюванні та головна увага правлячої верхівки (в нашому сенсі Комуністичної партії) приділялась відносинам різних ланок управлінського апарату, вдосконаленню системи органів управління, а не відносинам цих органів з приватними особами, що характерно для демократичних держав. Все це пояснюється, насамперед, пануванням однієї політичної партії, пануванням держави та її органів в ідеологічному і економічному житті країни.

У контексті цього дослідження важливе значення має класифікація адміністративно-правових відносин. У радянській період, як відомо, було запропоновано декілька варіантів такої класифікації, при цьому використовувались різні критерії, а саме: суб'єкти цих відносин, їх зміст, напрямки і обсяг, стадії управлінської діяльності, сфери виникнення адміністративно-правових відносин, стан сторін в них, цільове призначення правовідносин тощо. Природно, що вказана класифікація проводилась різними авторами за запропонованими ними критеріями, які інколи дублювались, або суперечили один одному.

Залишаючи осторонь питання детального аналізу запропонованих на той час класифікацій адміністративно-правових відносин, зупинимось лише на тих з них, які, на наш погляд, повинні бути вивчені та зрозумілі з урахуванням змін, які пройшли в політичній, економічній та ідеологічній сферах пострадянських країн. Ці зміни потребують певної корекції предмету адміністративно-правового регулювання, уточнення кола суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом, ієрархії цих відносин в сфері діяльності виконавчої влади, стан сторін в цих відносинах, методу адміністративно-правового регулювання тощо. В зв'язку з цим представляється особливо важливим є, по-перше, правильно визначити пріоритети тих чи інших відносин для демократизації адміністративної системи України. По-друге, уточнити коло цих відносин. Адже в зв'язку зі свободою підприємницької діяльності в господарській та соціально-культурній сферах, адміністративно-правове регулювання багато в чому замінено на цивільно-правове. Виникає питання про те, наскільки вдало скорочено коло регульованих адміністративним правом відносин? Де ті науково обґрунтовані межі адміністративно-правового втручання держави в господарські та соціально-культурні процеси життя нашого суспільства?

По-третє, необхідно правильно побудувати ієрархію суспільних відносин, регульованих адміністративним правом. У радянські часи, та і зараз, основна увага приділяється внутрішньо-організаційним відносинам в управлінських ланках (їх нерідко називали основними

⁹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. – М., 1997. – С. 27.



адміністративно-правовими відносинами). Чи залишається це положення основним і в сучасний період? Чи воно змінилося, а якщо не змінилося, то повинно змінитися в найближчому майбутньому. І які тоді відносини повинні стати предметом пильної уваги, як в адміністративно-правовій науці, так і в адміністративній практиці в широкому розумінні цього терміну? На наш погляд, можна прогнозувати з достатньо високим ступенем достовірності, що на зміну внутрішньо-організаційним відносинам, повинні прийти зовнішньо-організаційні, тобто відносини між публічною владою (в нашому випадку виконавчою) та приватними особами, як фізичними так і юридичними. Це особливо важливо для подальшої демократизації нашої адміністративної системи, особливо з урахуванням свавілля історичного минулого. Автор підтримує висновок В. Авер'янова, "що базовою категорією адміністративного права має бути визнано "не управління" ("державне управління"), а "забезпечення реалізації прав і свобод громадян" (а також у певних випадках — інших фізичних і юридичних осіб) у численних взаємостосунках (відносинах) між суб'єктами публічного (державного і самоврядного) управління і населенням"¹⁰.

По-четверте, виникає ще одне питання з приводу зовнішньо-організаційних адміністративно-правових відносин. Яким чином гармонізувати ці відносини, відносини влади та приватних осіб? Іншими словами, як зберегти баланс публічних та приватних інтересів в цих відносинах? У радянський період цей баланс був відсутнім, бо основну увагу приділяли публічному інтересу.

В цьому контексті необхідно проаналізувати, що в цих відносинах важливіше. Права та обов'язки сторін і їх гармонізація в адміністративно-правових відносинах чи процедури реалізації прав та обов'язків сторін? На думку автора, і це підтверджує досвід інших країн, добре продумані демократичні процедури захисту прав, свобод та інтересів громадян повинні бути пріоритетними.

По-п'яте, досвід демократичних держав також говорить про те, що для захисту приватних осіб від свавілля публічної влади недостатньо гармонізації прав та обов'язків сторін в адміністративно-правових відносинах і демократичних процедур вирішення адміністративно-правових спорів, необхідний ще й незалежний від влади спеціалізований суд, який розглядає та вирішує ці спори.

Таким чином, можна вважати, що зі створенням суб'єкта в адміністративному праві (адміністративних судів) проблема захисту прав, свобод та інтересів громадян буде вирішуватися більш ефективно.

Резюмуючи викладене, можна зробити висновок, що тільки критично проаналізувавши вже існуючі види адміністративно-правових відносин, розглянувши їх особливості, можливо простежити основні напрямки трансформації цих відносин в пострадянських державах, визначити їх моделі, які були б адекватні умовам формування ринкової економіки, розвитку демократії.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
теорії та історії держави і права Юридичного інституту
Східноєвропейського університету економіки і менеджменту
(протокол № 4 від 15 листопада 2004 року)*



¹⁰ Авер'янов В. Предмет адміністративного права: Нова доктринальна оцінка // Право України. – 2004. – № 10. – С. 29.