

УДК 342.9(477)“19”

І. С. Гриценко

**ЗАКОННІСТЬ У ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
ТА ПРАКТИЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В 20-Х РР. ХХ СТ.**

Проаналізовано підходи перших радянських державних діячів та науковців до розуміння поняття законності, способів його імплементації у площину організації та здійснення державного управління.

Проанализированы подходы первых советских государственных деятелей и ученых к трактовке понятия законности, способов его имплементации в плоскость организации и осуществления государственного управления.

Approaches of the first Soviet state officials and scientists to the content of legality notion, ways of its implementation into the sphere of organization and realization of public administration are analyzed.

Аналіз наукової літератури як з теорії права, так і з теорії адміністративного права показує, що протягом майже усього часу існування зазначених галузей знань, їх дослідники неодмінно вели мову про законність. Зазначене поняття розглядалося та вивчалося вченими з різних боків, зокрема як соціальний феномен, елемент надбудови, політичне і правове явище, атрибут володарювання, антипод зловживанням; режим, принцип функціонування, діяльності державних та інших органів, метод державного керівництва суспільством, ядро дисципліни, принцип політичної системи; сторону підходу до права, до правової дійсності; сукупність, результат нормотворчої діяльності; передумову правопорядку тощо. У змісті законності науковці виділяли політичні і державницькі, демократичні і правові, моральні і гуманітарні моменти, кожний з яких, у свою чергу, вивчався представниками галузевих наук.

Найбільша кількість наукових праць, присвячених зазначеній проблематиці, була видана за часів існування СРСР, що, саме по собі, створювало враження про еталонний характер функціонування радянської держави в усіх можливих сферах та напрямках. Проте, як відомо, це було лише ілюзією, яка не мала нічого спільного з реальністю, яка у переважній більшості своїх проявів знаходилася надзвичайно далеко від найпростішого визначення поняття законності. Чому так сталося? На це питання, безумовно, можна знайти величезну кількість відповідей, кожна з яких буде розкривати ті або інші аспекти становлення та розвитку в СРСР

режиму беззаконності. Що ж стосується даної статті, то її завданням ми бачимо аналіз підходів перших радянських діячів та науковців до розуміння названого поняття, способів його імплементації у площину організації та здійснення державного управління. Зазначений напрямок наукового пошуку, на нашу думку, є надзвичайно актуальним, оскільки він дозволить подивитися на підняту проблематику через призму історії, а раз так, то і побачити ті вихідні начала, які, можливо, і визначили спрямованість радянського сприйняття категорії «законність».

Переходячи до безпосереднього вирішення мети даної статті, перш за все, відмітимо, що для радянської правової науки, практики державного управління у питаннях розуміння цього терміну, а також його впровадження у сферу практичної діяльності відповідних суб'єктів, не було майже ніяких орієнтирів. Це було пов'язано з тим, що за часів царату у російській науці, зокрема, науці адміністративного права розмови про законність у сфері державного управління були досить новим напрямком наукового пошуку. Подібний стан справ пояснювався тим, що Російська імперія на початку ХХ ст. лише починала поступово та досить повільно рухатися у напрямку правової державності, а раз так, то і дослідження законності, як одного з важливих принципів правової держави, тільки починали з'являтися на сторінках наукової літератури. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що для радянської влади та для радянської правової науки були відкриті великі перспективи щодо вироблення власної концепції законності. Що, власне кажучи, і було зроблено, майже, одразу після захоплення державної влади більшовиками.

Розбудова радянської держави була розпочата з повного ігнорування законності у всіх сучасних розуміннях цього поняття. У даному випадку мається на увазі те, що більшовики у своїх намаганнях знищити старий державний режим і побудувати соціалістичну державу не могли, а головне – не бажали зв'язувати себе правовими нормами, надавати своїй діяльності законного та правомірного характеру, оскільки це суттєво ускладнило б досягнення їх мети. Показовими у цьому плані є наведені Ю. П. Єременком слова В. І. Леніна про те, що екстрені заходи війни з контрреволюцією не повинні обмежуватися законами, а революціонери не мають права зупинятися перед непорушністю закону [1, с. 44]. Крім того, не варто забувати також і того факту, що запровадженню законності у сферу діяльності радянських органів державної влади і управління перешкоджала і відсутність самого законодавства, яким можна було б керуватися у процесі своєї діяльності. Дореволюційні нормативні акти були майже повністю відкинуті радянською владою, а нові тільки починали створюватися.

Подібний стан справ призвів до того, що радянська правова наука, замість принципу законності як основи управлінської дія-

льності почала обґрунтовувати існування інших принципів, зокрема, принципу революційної правосвідомості, який у багатьох випадках визнавався не тільки принципом державної діяльності, але й виступав навіть джерелом права, його об'єктивним змістом [2]. Крім того, революційна правосвідомість розглядалася також як провідний принцип правотворчості, покладений в основу законодавства, зокрема, до змісту кодексів. Як зазначає І. А. Ісаєв, «сама кодифікація радянського права могла у зв'язку з цим представлятися тільки як момент у здійсненні революційної правосвідомості, як спосіб кращого у даних умовах досягнення революційної мети» [3].

Поряд із принципом революційної правосвідомості вагоме місце у державно-політичному житті країни часів так званого військового комунізму відводилося і принципу революційної доцільності, відповідно до якого вищим законом визнавалося все те, що було корисним для революції. Діючи відповідно до такої ідеології, як центральна, так і місцева влада проявляли надзвичайно широку ініціативу при вирішенні тих чи інших справ, ініціативу, яка дуже часто виходила за межі існуючих правових норм. Революційна доцільність з успіхом знаходила своє застосування також і у сфері судочинства. Наприклад, ЦПК РРФСР безпосередньо не наділяючи суддю правом вирішувати справу всупереч чинному законодавству, дозволяв у той же час тлумачити правові приписи згідно з особливостями соціальної обстановки і соціальних цілей, які стояли як перед окремим законом, так і перед усією системою законодавства в цілому [4].

Неминучим наслідком існування революційної доцільності стало виникнення «подвійного» законодавства, де у ролі першого законодавства виступали ті норми, які видавалися на центральному рівні, а у ролі другого – практика їх незастосування або перекрученого застосування на місцевому рівні. Мається на увазі те, що радянським працівникам у певних ситуаціях, навіть врегульованих правом, було набагато простіше керуватися у своїй діяльності не вимогами закону, а революційною доцільністю, не беручи до уваги існуючих правових норм [5]. Подібна практика управлінської діяльності знаходила підтримку також і серед науковців, які висловлювалися за те, що акти вищих органів влади не повинні були розумітися нижчими органами як межі для своєї діяльності, головним мірилом якої, на думку К. Архіпова, залишалася революційна доцільність [6, с. 45]. Отже, інакше кажучи, закон у зазначені часи практично повністю підпорядковувався революційній доцільності.

Проте така ситуація із розумінням співвідношення революційної законності (зазначений термін мав на меті показати відмінність законності радянської від законності буржуазної) з революційною доцільністю почала поступово змінюватися після запровадження у країні нової економічної політики, в епоху якої, як

писав В. Дябло [7], революційний закон ставав безумовно обов'язковим, а революційна доцільність включалася як основний момент у поняття революційної законності. Зміна ролі законності у процесі розвитку радянської держави пов'язувалася передусім із рядом соціально-економічних причин, зокрема, із збільшенням товарообігу між селом та містом, який вимагав твердого правового режиму. Особливо гостро необхідність такого режиму відчувалася і на селі, де свавілля місцевої влади нерідко лягало тягарем на бідняцькі елементи. Невизначеність правового положення селянського господарства надзвичайно шкідливо відображалася також і на рівномірності оподаткування, перешкоджаючи розвитку виробничих сил на селі. Суворе дотримання революційної законності було також необхідною передумовою для проведення широкого планування усього народного господарства [5]. Усі ці причини вимагали відмовитися від такого розуміння законності, яке панувало за часів військового комунізму. Розуміло, принаймні показувало, що розуміло це і керівництво країни, зокрема, В. І. Ленін, який у своєму листі, написаному Сталіну для Політбюро, визначив нову постановку питання про революційну законність, говорячи, зокрема, про необхідність точного виконання законів на місцях та їх однакового застосування [8]. Про необхідність суворого виконання законів йшлося також і у численних нормативних актах, виданих в епоху НЕПу, що свідчило, на думку науковців, про те, що і законодавець став на точку зору твердого проведення законності і відхилення спроби підпорядкування революційної законності принципу революційної доцільності [7].

Проте зазначені заклики до неодмінного підтримання режиму законності в країні, як вважали вчені [9], не могли привести до автоматичної і швидкої перебудови діяльності органів державної влади та управління, оскільки становленню законності як принципу їх діяльності перешкоджав ряд факторів, які, зрозуміло, вимагали своєї нейтралізації. Цікавим буде при цьому зазначити, що більшість із тих факторів знаходили свій прояв і за часів існування Російської імперії. Подібний збіг причин, які заважали становленню режиму законності як у дореволюційній Росії, так і в СРСР свідчить, на нашу думку, про те, що обидві держави стояли на однакових вихідних принципах, покладених в основу їх існування. А що це були за принципи, нам уже добре відомо. Це і нехтування правами, свободами та законними інтересами приватних осіб заради досягнення власних цілей; це і безконтрольність та безвідповідальність державної влади взагалі та правлячої верхівки, зокрема; це і безмежне застосування сили і репресій для придушення будь-якої ініціативи населення, яка не узгоджується з офіційною державною політикою та ідеологією тощо.

Отже, реальному запровадженню і зміцненню революційної законності у сфері державного управління перешкождали такі факти:

– по-перше, недостатня правова регламентація галузі управління та адміністрування. У зв'язку з цим вважалось за необхідне розробити систему нормативних актів, які б, з одного боку, визначили порядок взаємовідносин адміністрації з громадянами, а з іншого – визначили правовий статус громадян як учасників певних суспільних відносин;

– по-друге, слабка обізнаність як посадових осіб, так і громадян із питань наданих їм прав та покладених на них обов'язків;

– по-третє, неорганізований належним чином нагляд за діяльністю низового апарату. До справи нагляду за діяльністю місцевих органів влади та управління пропонувалось залучити вищі державні органи, прокуратуру, суд, а що найголовніше – населення;

– по-четверте, недосконалий порядок адміністративного оскарження дій та рішень суб'єктів управлінської діяльності;

– по-п'яте, неналежним чином організований порядок притягнення до юридичної відповідальності (дисциплінарної і судової) посадових осіб, винних у порушенні прав приватних осіб;

– по-шосте, відсутність єдиної практики видання обов'язкових постанов та чіткого визначення переліку питань, з приводу яких могли видаватися такі постанови;

– по-сьоме, недосконалість методів та форм роботи органів влади та управління [5; 8; 9].

Поряд із визначенням позитивних та негативних факторів, які супроводжували спроби запровадити законність у сферу державного управління, вчені зупинилися також і на визначенні самого терміна «революційна законність». Однак, єдності поглядів щодо цього питання не спостерігалось, що свідчило про нерозробленість не тільки єдиного поняття революційної законності, але й про відсутність загального розуміння її призначення у державі. Так, одні автори під законністю пропонували розуміти, перш за все, встановлений правопорядок, комплекс правил, що підлягали виконанню [3]. Інші дивилися на революційну законність як на один із методів здійснення диктатури пролетаріату, за допомогою якого пролетарська держава придушувала опір класових ворогів та дії їх контрреволюційної агентури [10]. А. І. Єлістратов до визначення зазначеного терміна, на нашу думку, підходив із загальноновизнаних у дореволюційній та зарубіжній юриспруденції позицій, але відмічав при цьому суттєві особливості революційної законності порівняно із так званою законністю буржуазною, які полягали у тому, що революційна законність передбачала значну гнучкість, меншу зв'язаність нормами, що встоялися, більш вільну оцінку інтересів, які стикалися у конкретних випадках життя [11]. При цьому вважаємо за необхідне відмітити також і той факт, що більшість вчених у своїх розмовах про законність або способи її забезпечення в радянському управлінні уникала прямої відповіді на питання про визначення цього терміна. Подібну позицію займали,

зокрема, В. Л. Кобалевський [12, с. 389–392], О. Ф. Євтихіїв [13, с. 293–295]. Проте аналіз їх праць все ж дозволяє зробити висновок, що під законністю в управлінні вони розуміли такий режим діяльності владних суб'єктів, за якого останні дотримувалися правил, встановлених у нормативних актах як законодавчого, так і підзаконного порядку.

Отже, виходячи з наведеного вище, необхідно зробити висновок, що у 20-х рр. ХХ ст. у СРСР розпочала своє формування концепція революційної законності, яка згодом трансформувалася у радянську законність. Особливість революційної законності полягала у тому, що вона не мала чітких меж, що дозволяло правозастосовнику виходити за межі чинних нормативних актів або взагалі відмовлятися від їх застосування, замінюючи останні власним поглядом на доцільність того або іншого управлінського рішення. Зрозуміло, що за таких умов відбувалося виникнення двох рівнів законності – теоретичного та практичного, навколо яких формувалися і відповідні концепції, кожна з яких відіграла свою роль у радянській державі. Теоретичні концепції законності використовувалися, зазвичай, під час проведення пропагандистської роботи серед населення країни, якому постійно показували та доводили, що радянська держава високо цінує та дотримується законності у своїй діяльності. Що ж стосується практичних концепцій революційної законності, то вони слугували вже зовсім іншим цілям, які, як відомо, не мали нічого спільного із дійсним розумінням цього терміну.

Список літератури: 1. Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность / Ю. П. Еременко ; [науч. ред. Ржевский В. А.] – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 164 с. 2. Фиолетов Н. Понятие социалистического правосознания в советском праве / Н. Фиолетов // Право и суд. – 1925. – № 1. – С. 8–9. 3. Исаев И. А. Понятия «законность» и «целесообразность» в советской правовой теории 20-х годов / И. А. Исаев // Государство и право. – 1985. – № 10. – С. 98–104. 4. Кечекьян С. О толковании законов судом / С. О. Кечекьян // Право и жизнь. – 1928. – Кн. 1. – С. 3–14. 5. Яхонтов В. О революционной законности / В. Яхонтов // Советское право. – 1926. – № 1. – С. 3–12. 6. Архипов К. Закон в советском государстве / К. Архипов. – М. ; Л. : Госиздат, 1926. – 154 с. 7. Дябло В. Буржуазная законность, советская законность и революционная целесообразность / В. Дябло // Советское право. – 1927. – № 6. – С. 20–40. 8. Ленин В. И. О двойном подчинении и законности / В. И. Ленин // Власть Советов. – 1925. – № 20. – С. 2–3. 9. Болдырев М. Революционная законность в области управления и администрирования / М. Болдырев // Власть Советов. – 1925. – № 11. – С. 5–7. 10. Власов В. А. Социалистическая законность / В. А. Власов. – М., 1948. – 106 с. 11. Елистратов А. Об утверждении законности в советском строительстве / А. Елистратов // Советское право. – 1922. – № 1. – С. 128–134. 12. Кобалевский В. Советское административное право / В. Кобалевский. – Х., 1929. – 417 с. 13. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Х., 1925. – 331 с.

Надійшла до редколегії 22.06.2009