

УДК 346.14+340.114

Євген Петров,

кандидат юридичних наук, доцент

ІСТОРИЧНИЙ ПОГЛЯД НА КОНЦЕПЦІЮ РАДЯНСЬКОГО ГОСПОДАРСЬКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Крізь призму радянського законодавства та наукових праць радянських вчених-правознавців аналізується теорія господарсько-адміністративного права, висвітлюються його основи положення.

Ключові слова: економіка, господарство, адміністративне право, господарсько-адміністративне право.

Вивчення будь-якого правового явища має розпочинатися з аналізу відповідної історичної спадщини. Проте щодо питання, винесеного у назву даної статті, такий крок є обов'язковим, оскільки радянський період наклав надзвичайно глибокий відбиток на вітчизняну правову теорію, переконавши усіх нас у тому, що господарсько-адміністративного права у нашій державі ніколи не існувало. Однак проведений нами аналіз переконує у протилежному, а це, у свою чергу, відкриває нові можливості для вивчення названої галузі права.

Аналіз сучасних наукових праць показує, що питаннями адміністративно-господарського права (за радянських часів вживався термін «господарсько-адміністративне право») нині цікавиться обмежене коло науковців (В. В. Галунько, Т. М. Кравцова, Р. С. Мельник), проте жоден з них ніколи не ставив у своїх працях на обговорення питання про історію становлення та розвитку адміністративно-господарського права. Саме цим, власне, і пояснюється як актуальність, так і наукова новизна даного дослідження, спрямованого на з'ясування особливостей теоретичного опрацювання концепції господарсько-адміністративного права радянськими вченими-правознавцями.

Формування та зміцнення радянської влади, яке здійснювалося у межах періоду так званого «військового комунізму», обумовлювало прийняття революційних за своїм змістом правових актів, значна кількість яких стосувалася сфери економіки. Це було пов'язане, насамперед, з ліквідацією права приватної власності

на засоби виробництва та землю, націоналізацією промисловості. З огляду на це, радянське керівництво майже одразу після приходу до влади почало формування розгалуженого апарату господарського управління, представленого насамперед Вищою радою народного господарства, яка здійснювала загальне керівництво націоналізованими і ненаціоналізованими підприємствами.

Декретом Раднаркому від 08.08.1918 р. було затверджено положення про дану Раду, відповідно до якого до її складу входили представники від господарських наркоматів та увесь склад Загальноросійської ради робітничого контролю. Вища рада народного господарства відповідала за організацію народного господарства та державних фінансів. У наступні роки (1918—1919) від Ради відійшли функції, які стосувалися управління сільським господарством, торгівлею, у зв'язку з чим вона стала основним органом управління промисловістю. Вищій раді народного господарства було надане право конфіскації, реквізиції, секвестру, примусового синдикатування різних галузей промисловості. Декретом Раднаркому від 28.06.1918 р. про націоналізацію найбільших підприємств гірської, металургійної та інших видів промисловості відповідним відділам Ради було доручено управління націоналізованими підприємствами. Для діяльності Вищої ради народного господарства як органу управління усією промисловістю у період громадянської війни характерним було те, що основні органи — головні управління здійснювали не тільки загальне керівництво та регулювання, а й безпо-

середнє управління підприємствами державної промисловості [1].

Майже те саме відбувалося і в галузі сільського господарства, права на управління яким отримав Народний комісаріат продовольства. Відповідно до декрету ВЦВК «Про надання Народному комісаріату продовольства надзвичайних повноважень щодо боротьби із сільською буржуазією, що укриває хлібні запаси та спекулює ними» від 29.05.1918 р. [2] зазначений комісаріат отримав право застосовувати до селян заходи адміністративного примусу, в тому числі й зброю, за рахунок яких названий комісаріат забезпечував виконання селянами державних заготівельних планів.

Перехід до мирного будівництва вимагав посилення планового начала у розвитку радянської економіки, координованості у діяльності націоналізованих підприємств, що обумовило створення Державної загальнопланової комісії, якій була доручена розробка єдиного державного господарського плану та спостереження за його виконанням [3].

Наведені приклади яскраво свідчать про те, що радянська держава повністю сконцентрувала у своїх руках управління сферою господарювання, яким, як вже було показано вище, займалися спеціально утворені суб'єкти. Правовий статус таких суб'єктів, а також механізми їх діяльності регулювалися виключно нормами адміністративного права, оскільки, як відомо, радянська влада не підтримувала теорію поділу права на приватне та публічне, оскільки у СРСР колективний інтерес превалював над індивідуальним. Доволі показовими у цьому плані виглядають слова М. П. Карадже-Іскрова, який у 1927 р. в одній із своїх праць зазначав, що станом на початок 20-х років у СРСР від приватноправових відносин не залишилося ані сліду, а адміністративне право почало перетворюватися на синонім радянського права взагалі [4]. Зазначену позицію підтримував також і В. Л. Кобалевський, який писав, що приватноправовим відносинам радянське право відводить доволі обмежене місце у правовій системі, причому і ця доволі обмежена галузь, на думку вченого, була пронизана публічно-правовими елементами. Окрім діяльності політичної, про-

довжував В. Л. Кобалевський, публічна влада у радянській державі виступала в якості господарюючого суб'єкта, у віданні якого знаходилися основні галузі виробництва та розподілу господарських благ. З огляду на це адміністративне право радянських республік було наповнене численними правовими нормами, які були пристосовані не лише до виконання функцій публічного владарювання у чистому вигляді, а й для здійснення завдань щодо організації державної промисловості та торгівлі [5].

Таким чином, можна зробити проміжний висновок, що у розглянутий період правове регулювання управління сферою господарювання в СРСР здійснювалося виключно за рахунок та на підставі норм адміністративного права. Зазначена думка підтверджується також і аналізом наукових праць, в яких ставилося на обговорення питання про предмет адміністративного права. Так, наприклад, К. Архіпов обстоював позицію, що завданням радянського адміністративного права є регулювання організації та діяльності усіх органів управління, починаючи від народних комісаріатів та закінчуючи місцевими радами [6]. Майже подібним чином до зазначеного питання підходив і В. Ігнат'єв, який до предмета адміністративного права зараховував відносини, що виникали у процесі: управлінської діяльності центральних та місцевих органів влади; проходження державної служби; охорони революційного порядку; будівництва населених пунктів та їх благоустрою; застосування заходів адміністративного впливу, у тому числі й у процесі застосування адміністративних стягнень; забезпечення революційної законності у державному управлінні [7].

Не багато у чому відрізнялися погляди і дореволюційних вчених-адміністративістів на предмет радянського адміністративного права у порівнянні з названими вище. Так, В. Л. Кобалевський писав, що адміністративне право регулює державну діяльність у галузі внутрішнього управління та юридичні відносини, що випливають з цієї діяльності між владою та громадянами. До сфери внутрішнього управління вчений поміж іншим відносив також і сферу промислово-

сті, торгівлі, сільське господарство та житлове будівництво [8].

Проте з часом, особливо після переходу держави до нової економічної політики, у правовій науці почали з'являтися думки про необхідність винесення за межі адміністративного права так званого господарського права. Подібні тенденції, на наш погляд, могли бути пояснені необхідністю відходу держави від тотально-примусових способів впливу на сферу господарювання, надання певної економічної автономії суб'єктам господарювання. Одним із перших з цього приводу висловився О. Турубінер, який писав, що норми, які регулюють господарські функції радянської держави, не можуть бути об'єднаними із суто адміністративними та культурними у межах єдиного адміністративного права. Вони, на його погляд, повинні були скласти зміст господарського права, яке б охопило не лише ті приватноправові відносини, які регулювалися Цивільним кодексом, а й відносини земельні, трудові, а також діяльність трестів, синдикатів, акціонерних товариств, кооперацій та комунальних органів [9].

Більш докладно з цього приводу висловився Л. Таль, який присвятив одну із своїх праць питанням сутності господарського права, норми якого, на його погляд, виконували потрібне завдання: встановлювали правові форми діяльності держави як організатора і керівника господарського життя та регулювали взаємовідносини між урядовими та господарюючими органами; визначали внутрішню організацію окремих господарюючих одиниць та їх функції відповідно до загального плану господарства; закріплювали правові форми господарського обігу. Особливістю даної галузі права, на думку вченого, було те, що у її межах були об'єднані норми приватного та норми публічного права, перші з яких, фактично, повністю покривалися останніми, оскільки у даній сфері переважне та визначальне значення мали не приватні, а суспільні інтереси. Для господарського права, продовжував науковець, була характерною також і тенденція суміщення та примирення таких різнорідних форм правової організації, як державне регулювання, соціальна ав-

тономія підприємства та індивідуальне самовизначення окремих осіб. На підставі цього він робив висновок про те, що у СРСР намічалось нове розшарування правової матерії, пов'язане із становленням окремої галузі правового буття — господарського права, яке можна було протиставити праву індивідуального господарювання. Таке протиставлення пояснювалося тим, що право колективного господарювання (господарське право) було пронизане особливим духом, побудоване на началах, які були чужими та частково протилежними праву індивідуалістичного ладу [10].

Ідею диференціації радянського права взагалі та адміністративного права зокрема підтримували також і інші автори. Так, наприклад, О. Одарченко писав, що, з одного боку, надзвичайна різноманітність адміністративно-правового матеріалу робить неможливим його загальне охоплення, а з іншого — саме життя показує, що питання особливої частини адміністративного права вивчаються не стільки теоретиками, скільки практика-ми, які розроблюють окремі галузі. При цьому практики-спеціалісти, продовжував науковець, не обмежуються збиранням та коментуванням адміністративно-правового матеріалу, додаючи до нього, як наслідок, все те, що становить інтерес, з інших дисциплін — цивільного, кримінального, фінансового права, процесу тощо. Саме таким чином і були створені такі комплекси, як земельне, будівельне, водне право тощо. З огляду на це вчений робив висновок, що розпаданню особливої частини адміністративного права на ряд окремих дисциплін і повне зникнення цієї частини як цілого було питанням недалекого майбутнього [11].

Викладені вище думки щодо причин та напрямів диференціації радянського права поступово «набирали обертів», що знаходило прояв, поміж іншим, також і у доволі частому згадуванні на сторінках наукової літератури про господарсько-адміністративне право. Зазначена ідея доволі активно обстоювалася П. Стучкою, який писав, що, з огляду на постійне збільшення кількості правових норм, що регулюють виробництво, а також урахувуючи розширення товарообігу у

межах соціалістичного сектора економіки, цілком необхідним виглядає виведення зазначених питань за межі правового регулювання Цивільного кодексу з одночасним перенесенням їх у сферу впливу господарсько-адміністративного права [12].

Наслідком цієї ідеї стало розроблення рядом радянських вчених-правознавців навчальних програм та підручників з господарсько-адміністративного права. Одним із перших у цьому напрямі почав працювати Л. Гінцбург, який у 1929 р. видав навчальну програму, яка мала закласти основу для однойменної навчальної дисципліни. Вчений у своєму навчально-науковому доробку визначив господарсько-адміністративне право як систему правового регулювання суспільних відносин, що виникали у межах соціалістичного сектора радянського господарства, побудованого на засадах підпорядкування та планування. До змісту даної дисципліни автор пропонував включити наступні теми: предмет та завдання господарсько-адміністративного права; трести та державні підприємства; державна індустріальна власність; Вища рада народного господарства; синдикати; двосторонні суспільні відносини, що виникають у межах синдикатів; державні акціонерні товариства; загальне вчення про державні підприємства у Радянському Союзі; організація та принципи планового господарювання; нормування вартості товарів; генеральні договори між індустрією та кооперативами [13].

Видання зазначеної програми сприяло активізації наукових дискусій навколо предмета та меж господарсько-адміністративного права, що, власне, на думку Л. Гінцбурга, і було основним завданням у даній сфері. Сам науковець з цього приводу зазначав, що хоча вченим і вдалося дійти розуміння щодо сутності даної галузі права, проте роботи щодо вдосконалення його змісту не повинні були припинятися. Зазначені слова Л. Гінцбурга підтверджував власними діями, видавши через два роки (1931 р.) оновлену навчальну програму з господарсько-адміністративного права, у назву якої додатково був винесений термін «Спеціальний курс господарського права». Дана програма мала такий вигляд: 1) предмет

та межі господарсько-адміністративного права; 2) державні підприємства у період НЕПу; 3) державні підприємства у період соціалістичної реконструкції; 4) виробничі підприємства; 5) державні акціонерні підприємства; 6) соціалістичне планове господарство СРСР; 7) договір у плановому господарстві; 8) нормування вартості товарів; 9) монополія на зовнішню торгівлю; 10) генеральні договори між індустрією та кооперативами; 11) контрактація; 12) правова організація нового будівництва; 13) правова організація кредитування [14].

У зазначеному напрямі працювали також інші вчені, зокрема К. К. Яичков, який розробив та запровадив у навчальній процесі юридичного факультету Азербайджанського державного університету дисципліну «господарсько-адміністративне право». Розуміючи під господарсько-адміністративним правом галузь права, яка регулювала відносини, що виникали у межах соціалістичного сектору народного господарства на підставі плану та підпорядкування, автор насамперед наголошував на необхідності чіткого розмежування, власне, господарсько-адміністративного права та торговельного права, які, на його погляд, забезпечували реалізацію принципово різних інтересів. Перша з названих галузей права стосувалася виключно виконання загального господарського плану, тоді як інша, — спрямовувалася на регламентування процесу отримання доходу приватними особами. З огляду на викладене вчений у межах названої дисципліни пропонував розглядати такі питання: основні принципи організації соціалістичного сектору економіки; окремі види державних підприємств, зокрема трести, синдикати та державні акціонерні підприємства; кооперативи, зокрема господарські кооперативи; кредитування [15].

Не применшуючи значення результатів наукової діяльності згаданих вище авторів, разом із цим зазначимо, що, на наш погляд, найбільший внесок щодо розвитку радянського господарсько-адміністративного права був зроблений українським вченим С. Ландкофом, який у 1931 р. видав українською мовою однойменний підручник [16]. Необхідність розробки підручника пояснювалася тим,

що у СРСР після запровадження нової економічної політики розпочався процес формування значної кількості нормативних актів, спрямованих на регулювання діяльності державних та кооперативних підприємств, які належали до усупільненого сектора економіки. Правове регулювання функціонування названих суб'єктів було принципово відмінним від правового регулювання функціонування приватних господарств, що, відповідно, викликало необхідність розмежування публічних та приватних норм, які мали відношення до даної сфери.

Взявши за основу систематику господарсько-адміністративного права, запропоновану Л. Гінцбургом у 1929 р., вчений виділив у своєму підручнику шість основних розділів.

Перший розділ присвячений вирішенню питання про розмежування господарсько-адміністративного права та цивільного права, торговельного права та адміністративного права. Вирішуючи зазначене завдання, автор формулює визначення господарсько-адміністративного права, розуміючи під останнім галузь права, яка регулює суспільні відносини, що виникають на підставі плану та підпорядкування у межах усупільненого сектору економіки (с. 9). «План та підпорядкування є антиподами вільного обігу товарів, який існує у сфері приватного господарювання. У даній сфері не вільне бажання контрагентів, а план, в якому концентрується державна позиція, є визначальним для формулювання змісту великої кількості договорів, які укладаються у межах усупільненого сектора економіки між державними підприємствами, кооперативами та їх об'єднаннями. У таких планових договорах проявляється звичайний адміністративний характер, що дозволяє вести мову про існування особливого виду договірних відносин, забезпечення реалізації яких здійснюється зрозуміло не у судовому, а в адміністративному порядку».

Організації планового господарства присвячений другий розділ, у межах якого автор аналізує процес формування планів, який відбувається за участю численних державних органів; особливості складання планів у сфері сільськогосподарства, індустрії, транспорту, фінансів; організацію планових органів.

У межах третього та четвертого розділів автор сконцентрував увагу навколо вивчення правового статусу суб'єктів державного господарювання, зокрема концернів, трестів, синдикатів, а також особливостей їх функціонування та взаємодії між собою. Поряд із цим, ним було проаналізоване також і правове положення державних підприємств.

П'ятий розділ, у певному розумінні, став продовженням другого розділу, у межах якого вчений поставив собі за мету поглибити аналіз окремих елементів планового господарства, зокрема шляхом аналізу генеральних договорів, які уклалися між суб'єктами державного господарювання та кооперативами, а також питань контракції сільськогосподарської продукції.

Останній розділ було присвячено стислому вивченню питань правового регулювання зовнішньої торгівлі.

Даючи оцінку даній праці, необхідно насамперед погодитися з думкою тих авторів, які наголошували на великій значимості цього підручника для радянської наукової та правової думки, оскільки його автору вдалося у систематизованому вигляді представити читачеві розгалужене радянське законодавство, спрямоване на державне регулювання сфери господарювання [17]. Зі свого боку, додамо також, що ця робота стала своєрідним підсумком у розмовах про необхідність та доцільність виділення господарсько-адміністративного права у системі радянського права. У даному випадку, фактично, автором була висловлена та, на наш погляд, доведена пропозиція щодо необхідності та доцільності диференціації радянського адміністративного права на окремі галузі права, що у цілому відповідала тенденціям розвитку тодішнього європейського адміністративного права.

Разом із цим, необхідно зазначити, що далеко не усі радянські вчені поділяли погляди П. Стучки, Л. Гінцбурга, К. Яичкова, С. Ландкофа щодо значимості господарсько-адміністративного права для радянської держави та його місця у системі радянського права. Найбільш жорстко з цього приводу висловився С. Братусь, який писав, що відносини всередині соціалістичного сектора вини-

кають у порядку плановості-підпорядкування і в основному не є відносинами правосуб'єктними. «Категорія суб'єкта права, як автономного носія різноманітних прав та обов'язків, скоріше за все відмирає у сфері усупільненого господарства. Відносини всередині сектора не є класовими, оскільки ми маємо справу з однорідним середовищем, в якому засоби виробництва усупільнені, а увесь процес виробництва та переміщення товару-продукту пронизаний планом. Розширення усупільненого сектора тягне за собою розширення сфери застосування господарсько-адміністративного права. Сфера ж застосування Цивільного кодексу звужується. Але у дійсності це розширення сфери господарсько-адміністративного права означає усе більше перевтілення його у не-право, у науку про організаційну структуру соціалістичного господарювання» [18].

Даючи коментар до викладеної думки, зазначимо, що вона повною мірою відповідала тим тенденціям, які почали формуватися у радянській правовій науці наприкінці 20-х років ХХ ст. У даному випадку йдеться про озвучену на першому Загальносоюзному з'їзді марксистів-

державників теорію про те, що у перехідний період від капіталізму до соціалізму політика, планування та технічне регулювання витісняють в економіці СРСР правове регулювання [19]. Наслідком втілення зазначеної теорії у життя, як відомо, стало виключення адміністративного права з переліку дисциплін, які вивчалися на юридичних факультетах, та повне згортання відповідних наукових досліджень. Зрозуміло, що після зникнення адміністративного права автоматично відбулося знищення і господарсько-адміністративного права у всіх його можливих проявах (як галузі права, науки та навчальної дисципліни).

Отже, як бачимо, питання про існування господарсько-адміністративного права у СРСР було вирішене виходячи з політичної доцільності, без урахування дійсних потреб практики правового регулювання державного управління економікою. Проте нині, зрозуміло, є усі підстави для того, щоб повернутися до концепції адміністративно-господарського права, визнавши необхідність його виділення у межах системи українського права.

ПРИМІТКИ

1. Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917—1940) / П. Ю. Егоров. — Ульяновск : ИПК «Ульяновский Дом печати», 2006. — С. 31, 32.
2. О предоставлении Народному комиссариату продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с сельской буржуазией, которая укрывает хлебные запасы и спекулирует ими : Декрет ВЦИК от 29 мая 1918 г. // Собрание узаконений РСФСР. — 1918. — № 35. — Ст. 468.
3. Егоров П. Ю. Знач. праця. — С. 33.
4. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. — Иркутск : Изд. бюро Иркут. гос. ун-та, 1927. — 38 с.
5. Кобалевский В. Советское административное право / В. Кобалевский. — Х., 1929. — С. 15.
6. Архипов К. Организация советского управления (Первая часть «административного кодекса») / К. Архипов // Власть Советов. — 1923. — № 3. — С. 32—37.
7. Игнатьев В. Административный кодекс / В. Игнатьев // Власть Советов. — 1923. — № 1—2. — С. 27—33.
8. Кобалевский В. Знач. праця. — С. 3.
9. Турубинер А. Основные элементы советского административного права / А. Турубинер // Административный вестник. — 1925. — № 8. — С. 14—22.
10. Таль Л. Понятие и сущность хозяйственного права / Л. Таль // Право и жизнь. — 1924. — Кн. 9. — С. 15—26.
11. Одарченко А. Н. Проблема систематики административного права / А. Н. Одарченко // Право и жизнь. — 1926. — Кн. 4—5. — С. 57—67.
12. Стучка П. И. Гражданское право и практика его применения / П. И. Стучка. — М. : Изд-во Коммунистической Академии, 1929. — С. 89.

13. Гинцбург Л. Программа курса хозяйственно-административного права / Л. Гинцбург. — М. : Изд-во коммунистической академии, 1931. — 16 с.
14. Grodinger M. Das wirtschaftliche Verwaltungsrecht — eine neue Disziplin im Recht der Sovetunion / M. Grodinger // Zeitschrift fur Ostrecht. — 1932. — Heft 3. — S. 161—172.
15. Там само.
16. Ландкоф С. Господарсько-адміністративне право / С. Ландкоф. — К. : Пролетар, 1931. — 244 с.
17. Freund Rezension an der S. Landkof, Das administrative Wirtschaftsrecht. Staatsverlag der Ukraine, 1931 // Zeitschrift fur Ostrecht. — 1931. — Heft 1. — S. 395—396.
18. Братусь С. К проблеме хозяйственно-административного права (против буржуазных извращений в хозяйственно-административном праве) / С. Братусь // Советское государство и революция права. — 1930. — № 11—12. — С. 146—167.
19. Егоров П. Ю. Зазнач. праця. — С. 122.

Петров Евгений. Исторический взгляд на концепцию советского хозяйственно-административного права.

Через призму советского законодательства и научных трудов советских ученых-правоведов анализируется теория хозяйственно-административного права, раскрываются ее основные положения.

Ключевые слова: экономика, хозяйство, административное право, хозяйственно-административное право.

Petrov Yevhen. Historical view on the concept of soviet economic and administrative law.
The soviet theory of administrative and commercial law is analyzed, its main provisions are disclosed through soviet legislation and scientific articles of soviet law scientists.

Key words: economics, management, administrative law, commercial and administrative law.