

УДК 342.9(477) «1917/1930»

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ІНСТРУМЕНТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В 1917–1930 РР.

Ірина ПАТЕРИЛО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

SUMMARY

The article investigates the general features of the formation of the institute of public administration tools in 1917–1930 years. Determined the basic characteristics of the institute of public administration tools during the 1917–1930 years. Considered the main scientific achievements of scientists in the investigation of legal forms of public administration activity in the period outlined. Established the peculiarities of legal regulation of the public administration tools in the 1917–1930 years.

Key words: public administration, public administration tools, compulsory resolution, Soviet authorities, Administrative Code of the USSR.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються загальні особливості формування інституту інструментів діяльності публічної адміністрації в 1917–1930 рр. Визначено основні риси, характерні для інституту інструментів діяльності публічної адміністрації в період 1917–1930 рр. Розглянуто основні наукові здобутки вчених у сфері вивчення правових форм публічного управління в окреслений період. З'ясовано особливості правової регламентації інструментів діяльності публічної адміністрації в 1917–1930 рр.

Ключові слова: публічна адміністрація, інструменти діяльності публічної адміністрації, обов'язкова постанова, радянська влада, Адміністративний кодекс УРСР.

Постановка проблеми. Сьогодні в контексті проведення адміністративної реформи важливого значення набуває питання вивчення історичних аспектів формування різноманітних складових публічного управління в державі. Такий підхід пояснюється тим, що дослідження історичного досвіду дозволяє уникнути помилок минулого, запозичити позитивні надбання попередників та врахувати особливості національної правосвідомості під час формування напрямів подальшого удосконалення елементів публічного управління, якими, зокрема, є інструменти діяльності публічної адміністрації України. З огляду на це зауважимо, що поміж інших історичних періодів становлення системи публічного управління особливо вирізняються часи функціонування радянської влади в 1917–1930 рр. Зазначена теза впливає з того, що названий період характеризується переходом від розвитку інституту інструментів діяльності суб'єктів публічного управління переважно на науковому рівні до нормативного урегулювання більшості його аспектів. Тобто стан розвитку названого інституту адміністративного права в період із 1917 по 1930 рр. уже характеризувався високим ступенем правової регламентації та наукового осмислення.

Вагомий внесок у дослідження окресленого періоду здійснив І.С. Гриценко, який приділив увагу окремому вивченню нормативних та індивідуальних актів управління в контексті історичного розвитку наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права.

Метою статті є дослідження загальних особливостей формування інституту інструментів діяльності публічної адміністрації в 1917–1930 рр., включаючи визначальні риси правового урегулювання та наукової думки в цій сфері. Для її досягнення вважаємо за необхідне вирішити такі завдання: визначити основні риси, характерні для інституту інструментів діяльності публічної адміністрації в

період 1917–1930 рр.; ознайомитись з основними науковими здобутками вчених у сфері вивчення правових форм публічного управління в окреслений період; розглянути особливості правової регламентації інструментів діяльності публічної адміністрації названого періоду.

Пристаюючи до вирішення поставлених завдань, відзначимо передусім основні риси, які відображають специфіку інституту інструментів діяльності публічної адміністрації в період 1917–1930 рр. Так, за шляхом аналізу наукових та нормативних джерел тих часів до цих рис можемо віднести такі:

- сутність, призначення та особливості застосування окремих інструментів діяльності суб'єктів публічного управління були врегульовані на нормативному рівні окремими правовими актами (наприклад, затверджені декретами Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 30 серпня 1922 р. Положення про видання обов'язкових постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку [1] та Положення про видання місцевими виконавчими комітетами і міськими радами обов'язкових постанов та про накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку від 28 червня 1926 р. [2]);

- у цей період було прийнято Адміністративний кодекс УРСР від 12 жовтня 1927 р. [3], яким на офіційному рівні було визначено поняття, види та урегульовано інші аспекти застосування адміністративних актів;

- основу наукових досліджень з окресленої сфери становили напрацювання дореволюційних учених;

- у наукових працях учених переважало вживання дореволюційної термінології для позначення правових актів управління;

- переважна більшість наукових праць була присвячена дослідженню нормативних актів управління – обов'язкових постанов;

– певного розвитку набуло вчення про адміністративні договори.

Викладене дозволяє зауважити, що на відміну від революційних часів (до 1917 р.) інститут інструментів діяльності публічної адміністрації в аналізований період набув певних ознак сформованості, про що свідчить правова регламентація та розширене наукове обґрунтування різноманітних складових цього інституту адміністративного права. Тому варто підкреслити наукові здобутки таких учених, як А.І. Єлістратов, В.Л. Кобалевський, В.В. Власов та І.К. Сухоплюєв.

Зокрема, основним напрямом наукових розробок А.І. Єлістратова (1922 р.) у названий період був розвиток його дореволюційних поглядів, у тому числі з питань форм публічного управління. Водночас учений відкривав також і нові аспекти вказаної проблематики. Наприклад, він почав розкривати вимоги щодо правомірності адміністративного акту, наголошуючи на тому, що останній мав відповідати таким вимогам:

- видаватися лише компетентним органом або посадовою особою;
- відповідати праву (законам, указам та іншим правовим актам вищої юридичної сили) за своїм змістом;
- носити встановлену законом форму;
- відповідати законній меті [4, с. 88–91].

Зазначимо, що наведені вимоги знайшли своє відображення в радянській літературі з адміністративного права і в подальшому слугували основними критеріями законності адміністративних актів. Проте водночас наголосимо, що зроблений висновок не стосується останнього з названих критеріїв, який знайшов своє офіційне закріплення лише після здобуття Україною незалежності (п. ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [5]), що обумовлювалось специфікою побудови системи радянського управління, у тому числі відсутністю адміністративних судів, широкими дискреційними повноваженнями суб'єктів управління, підпорядкованістю адміністративних актів не закону, а революційній доцільності тощо [6, с. 219].

Іншим вагомим здобутком наукової діяльності А.І. Єлістратова в аналізований період є його вчення про адміністративні договори, яке, однак, не знайшло підтримки серед інших радянських учених. Так, науковець наголошував на тому, що застосування в управлінській діяльності адміністративних договорів є можливим лише за умов правової держави та обумовлюється економічними факторами як більш дієвими, ніж заходи примусу: «Вступаючи в договірні відносини з громадянами, держава в деяких випадках отримує можливість із більшою економією сили здобути той запас послуг та речей, який вона могла б змусити надати їй примусово. А коли поряд із державою виникають інші міцні економічні та ідейні організації, <...> які протиставлені державі, на шлях компромісів, угод, договорів державну владу тягне вже не тільки користь, але й необхідність» [4, с. 95–96]. Тим самим учений пояснював значення використання названого інструменту в діяльності органів публічного управління.

Сутність адміністративних договорів А.І. Єлістратов розкривав за допомогою таких ознак:

- будь-які договори, однієї зі сторін яких є суб'єкти управлінської діяльності, вважаються адміністративними;
- адміністративним договорам, як і цивільним, властива ознака рівноцінності волі сторін, які домовляються про спільні дії.

При цьому учений відмежовував адміністративні договори від односторонніх актів, які вчиняються адміністративними органами на прохання або за згодою приватної особи: «Прохання або згода приватної особи, необхідні для призначення її на посаду, не зроблять із відповідного акта про призначення будь-якого договору, якщо за існуючим укладом службове становище посадової особи залишається в залежності від розсуду його керівництва» [4, с. 97–98].

Розкриваючи питання сутності адміністративних договорів, науковець окремо зупинявся на питанні сфери їх застосування в порівнянні з адміністративними актами. Зокрема, на його думку, адміністративні договори могли застосовуватись за такими напрямками: отримання від приватних осіб речей та послуг, необхідних для внутрішнього управління; комплектування штату службовців; діяльність, спрямована на сприяння умовам духовного розвитку та економічного добробуту населення. Водночас автор уточнював, що в жодній сфері публічного управління адміністративний договір не призводить до витіснення адміністративного акта влади, оскільки перед тим як укласти той або інший договір, адміністрація одностороннім волевиявленням висловлює свою рішучість вступити на певних умовах у відповідний договір. А.І. Єлістратов зауважував, що «внаслідок цього створюється можливість розглядати договір адміністративного права як двосторонній акт виконання передуючого йому одностороннього акта влади» [4, с. 99].

Іншим ученим, який розкривав питання актів управління в досліджуваній період, був В.Л. Кобалевський (1923–1924 рр.). Однією з визначальних особливостей його наукових поглядів було те, що вчений критикував підхід, за якого для позначення індивідуальних актів управління вживалась категорія «адміністративні акти». Зокрема, учений відзначав: «Цим терміном переважно називають акти індивідуальні та конкретні, у протилежність актам нормативним, тобто указам. Найменування індивідуальних актів адміністрації терміном адміністративний акт у власному розумінні слова не викликає заперечень, яби воно не наштовхувало на помилкову думку про те, що указ актом адміністративним не є <...>, чому і не може бути <...> використаний для характеристики індивідуальних актів адміністрації. Останні можуть бути названі терміном «адміністративне розпорядження» [7, с. 125–127, 135].

Здійснюючи класифікацію «адміністративних розпоряджень», науковець поділяв їх на такі види: 1) односторонні адміністративні акти та публічно-правові договори; 2) акти урядові та акти адміністративні; 3) акти влади та акти виконання; 4) акти вільного та зв'язаного розсуду [7, с. 137–142].

Окрім індивідуальних актів управління, В.Л. Кобалевський приділив значну увагу дослідженню нормативних актів. Зокрема, щодо характеристики останніх у працях вченого можна зустріти такі принципові положення:

- для позначення нормативних актів управління він використовував категорію «укази»;
- укази характеризувалися як акти управління, що містять у собі абстрактні правові норми, спрямовані на регулювання поведінки невизначеного кола осіб;
- видання нормативних актів управління визнавалося природним правом органів виконавчої влади;
- укази визначалися як нормальна форма адміністративної діяльності, зміст яких принципово відрізняється від змісту законів, які володіють вищою юридичною силою [7, с. 131].

У цьому контексті відзначимо, що в цей період для позначення актів нормативного управління на законодавчому рівні використовувались такі категорії, як «обов'язкова постанова», «циркуляр» та «інструкція». Проводячи розмежування між ними, В.Л. Кобалевський відзначав, що обов'язкова постанова була видом нормативного акта, який стосувався громадян, встановлюючи для них певні права й обов'язки, а циркуляр (інструкція) був адресований посадовими особам та установам для визначення правил їх діяльності [8, с. 11]. Такий підхід ученого ґрунтувався на Положенні про видання обов'язкових постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку, затвердженому декретом Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 30 серпня 1922 р.

Проте зміни, внесені Положенням про видання місцевими виконавчими комітетами і міськими радами обов'язкових постанов та про накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку, затвердженим декретом Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 28 червня 1926 р., позначились на нівелюванні названої вище відмінності між обов'язковими постановами та іншими актами органів публічного управління: обов'язкові постанови перетворились із нормативних актів, звернених до населення, на універсальні акти, тобто такі, дія яких поширювалась і на посадових осіб органів державної влади. Такі зміни обумовили необхідність проведення нового дослідження співвідношення різноманітних актів, які видавались владними суб'єктами.

З цієї точки зору варто звернути увагу на наукові здобутки В.В. Власова (1927 р.), який писав, що відмінність між обов'язковими постановами та іншими нормативними актами місцевих органів влади полягає в тому, що лише обов'язкові постанови могли бути звернені до населення та посадових осіб під погрозою відповідальності в адміністративному порядку. При цьому науковець також розкрив сутність таких видів нормативних актів, як «циркуляри», «інструкції», «накази» та «положення», відзначаючи, що на відміну від обов'язкових постанов названі акти, по-перше, не можуть бути безпосередньо звернені до населення та звертаються лише або до установ, або до їх посадових осіб та, по-друге, за їх невиконання особи можуть нести лише дисциплінарну, кримінальну та цивільну відповідальність [9, с. 153–155].

Дослідженню обов'язкових постанов приділяв значну увагу також І.К. Сухоплюєв (1928 р.), який, на відміну від більшості вчених, виділив низку основних ознак, які визначали сутність названого виду нормативних актів управління. До них, зокрема, учений відносив такі:

1) обов'язковими постановами є «відомчі» або місцеві приписи загального характеру, що встановлюють обов'язок усіх громадян або їх групи [10, с. 54]. Тобто тим самим учений підкреслював, що обов'язкові постанови не носять індивідуального характеру;

2) обов'язкові постанови видаються на розвиток (але не для повторення) і на виконання чинних декретів і постанов, що відображають систему економічних відносин, обов'язкову для всіх [10, с. 54–55];

3) обов'язкові постанови не можуть суперечити чинним законам Союзу РСР і союзної республіки (УРСР), а також постановам, інструкціям та іншим актам [10, с. 55]. Тобто, на нашу думку, виділення цієї ознаки мало подвійне значення: з одного боку, вона відображала принцип юридичної вищості закону та підзаконного характеру обов'язкових постанов, підкреслювала принцип законності, а з

іншого – вказувала на необхідність узгодження положень нормативних актів різної юридичної сили між собою;

4) обов'язкові постанови видають відповідні органи для того, щоб правильно, успішно й відповідно до місцевих умов виконати положення законів у справах охорони громадського порядку й безпеки, впорядкування, комунального господарства та в інших справах, що точно зазначені в законі, і щоб не допустити порушень відповідних законів;

5) обов'язкові постанови публікуються, оскільки ні на кого не можна покласти будь-які обов'язки, не оголосивши про це наперед;

6) в обов'язкових постановах треба встановлювати відповідальність за порушення обов'язків, що покладені на населення;

7) в інтересах укріплення революційної законності в обов'язкових постановах слід зазначати термін і порядок оскарження постанови про застосування заходу адміністративного впливу [10, с. 55] тощо.

Окрім розглянутих наукових поглядів учених, які працювали в означений період, варто також окремо відзначити, що прийняттям від 12 жовтня 1927 р. Адміністративного кодексу УРСР було внесено певні зміни в розуміння як сутності обов'язкових постанов, так і адміністративних актів загалом. По-перше, цим актом на офіційному рівні було закріплено категорію «адміністративні акти». По-друге, згідно зі ст. 12 Адміністративного кодексу УРСР категорією «адміністративні акти» охоплювались дві групи правових актів: 1) інструкції та обіжники, 2) обов'язкові постанови. Тобто на відміну від дореволюційного підходу до розуміння адміністративних актів у радянський період ця категорія застосовується для позначення будь-яких форм діяльності адміністративних органів, однак виключно нормативного характеру.

Розглядаючи особливості правової регламентації актів публічного управління, варто дещо зупинитись і на питанні їх сутності, які були визначені положеннями Адміністративного кодексу УРСР. Так, зміст інструкцій, відповідно до ст. 13 Адміністративного кодексу УРСР, складали загальні пояснення підлеглим урядовим особам та установам на предмет того, як запроваджувати в життя той чи інший закон або постанову радянської влади, або пояснення їх змісту, а також додаткові правила до законів і постанов у межах, встановлених ними. Предметом обіжників ст. 14 Адміністративного кодексу УРСР визначала окремі з'ясувальні та директивні вказівки урядовим особам або установам, дотичні їхньої урядової роботи. При цьому інструкції та обіжники щодо міліції мали оформлюватись наказами.

Окреме місце в названому нормативному акті було відведено змісту та особливостям прийняття обов'язкових постанов. Відповідно до ст. 28 Адміністративного кодексу УРСР під ними розумілись постанови, право на видання яких було надано окружним і районним виконавчим комітетами, їх президіям і міським та селищним радам у рамках їх компетенції і в межах їх території, на розвиток і на виконання чинного законодавства, які оголошувались до загального відому і встановлювали «будь-які обов'язки для всієї людної даної території або для окремих груп людної; відповідальність за порушення або невиконання цих обов'язків адміністративним порядком, а за випадків, окремо встановлених у законі, – судовим або дисциплінарним порядком» [3].

Водночас видання таких постанов було можливе лише за чітко визначеним переліком справ, наприклад у справах

щодо охорони революційного порядку, громадського спокою й безпеки, охорони державного, громадського й приватного майна; боротьби з пияцтвом; впорядкування комунального господарства; боротьби зі шкідниками сільського та лісового господарства, зі шкідниками садів та городів і з епізоотіями (ст. 31 Адміністративного кодексу УРСР).

Висновки. Таким чином, для інституту інструментів діяльності органів публічної адміністрації в 1917–1930 рр. був властивий, по-перше, високий, порівняно з дореволюційними часами, ступінь правової регламентації, а саме: поняття, змісту, інших аспектів застосування правових форм публічного управління. По-друге, розвинене наукове тлумачення його складових, включаючи нові напрями наукових досліджень (адміністративні договори, ознаки правомірності актів тощо), які, однак, через специфіку радянської влади не знаходили однозначного визнання серед більшості науковців.

Список використаної літератури

1. Положение об издании обязательных постановлений и наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : Декрет Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 30 августа 1922 г. // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 30 сентября 1922 г. – № 38. – Ст. 577. – С. 620–622.
2. Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обя-

зательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : Декрет Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета, Совета народных комиссаров РСФСР. от 28 июня 1926 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=19316>.

3. Адміністративний кодекс УРСР : від 12 жовтня 1927 р., втратив чинність від 21 серпня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.

4. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – М. : Госиздат, 1922. – 236 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

6. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.С. Гриценко. – К., 2008. – 428 с.

7. Кобалевский В. Очерки советского административного права / В. Кобалевский. – Х., 1924. – 260 с.

8. Кобалевский В. Обязательное постановление и уголовный закон / В. Кобалевский // Вестник советской юстиции. – 1 августа 1923. – № 1. – С. 10–14.

9. Власов В. Обязательные постановления местных органов советской власти / В. Власов // Советское право. – 1927. – № 4 (28). – С. 145–169.

10. Сухоплюев Ф. Обов'язкові постанови / І. Сухоплюєв // Червоне право. – 1928. – № 2. – С. 54–59.

