

М. Ю. ВІХЛЯЄВ

Михайло Юрійович Віхляєв, кандидат юридичних наук, доцент Запорізького національного університету

**ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ
ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД**

Ретроаналіз завжди дозволяє глибоко дослідити будь-який правовий процес чи явище, вивчити причини його виникнення, процес його розвитку, фактори впливу, а також врахувати вже існуючі наукові напрацювання у відповідній сфері та виключає можливість допущення помилок або дублювань. Актуальність дослідження державного регулювання діяльності радянських громадських об'єднань обґрунтовується зміною підходів до законодавчого визначення ролі та місця громадських об'єднань в українському суспільстві у сучасних умовах вітчизняного державотворення, які були спричинені прийняттям нового Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року. Радянська адміністративно-правова наука мала значні здобутки у дослідженні громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права, якими, на жаль, не можна охарактеризувати сучасну українську науку адміністративного права, що безумовно, актуалізує необхідність дослідження вказаних здобутків.

Отже, метою статті є необхідність дослідження наукових праць вчених-адміністративістів СРСР, які приділяли свою увагу вивченню потенціалу громадських об'єднань як суб'єктів відносин, пов'язаних із державним управлінням, з метою визначення тенденцій розвитку наукових досліджень вказаного питання у радянській період, врахування позитивних напрацювань у подальших наукових працях, присвячених вивченню громадських об'єднань як нових суб'єктів сучасного адміністративного права України.

Радянський період (20-ті роки ХХ століття – початок 90-х років ХХ століття) характеризується численною кількістю як загальних, так і спеціальних наукових досліджень радянських громадських організацій як суб'єктів радянського адміністративного права. Науковий аналіз ознак громадських організацій радянського періоду надає можливість зробити висновок, що радянському адміністративному праву був притаманний широкий підхід до розуміння поняття «громадські організації», яке можна ототожнити із сучасним поняттям «громадські об'єднання», що використовується у сучасній адміністративно-правовій науці та вітчизняному законодавстві, оскільки під громадськими організаціями розглядалось широке коло суб'єктів адміністративного права: Комуністична партія СРСР, кооперативні організації, самодіяльні організації, громадські органи.

У 40–50-ті роки ХХ століття вчені-адміністративісти при підготовці підручників з адміністративного права навіть не виокремлювали громадські організації як окремий вид суб'єктів адміністративного права, що пояснювалося тільки початком становлення на теренах СРСР у ці роки радянського громадського руху та процесом відродження адміністративного права, яке було заборонено у 20–30-ті роки ХХ століття та переживало період занепаду. Так, наприклад, С. С. Студенікін у своєму підручнику з радянського адміністративного права у 1950 році розглядає громадські організації лише у контексті аналізу компетенції органів соціального забезпечення, зазначаючи, що в обов'язки цих органів входить державне керівництво добровільними об'єднаннями сліпих та глухонімих. Він наводить два приклади подібних товариств: Всеросійське товариство сліпих та Всеросійське товариство глухонімих, які є добровільними об'єднаннями осіб, які мають фізичні вади, завданням яких є політичне виховання та працевлаштування їхніх членів. Устави цих товариств затверджувались Міністерством соціального забезпечення, яке здійснювало керівництво діяльністю цих товариств¹.

Подальший розвиток радянської науки адміністративного права у 60–90-ті роки ХХ століття охарактеризувався значною увагою наукової спільноти до дослідження громадських організацій як суб'єктів радянського адміністративного права. Відомі вчені-адміністративісти цього періоду: Н. Ю. Беляєва, Г. П. Бондаренко, П. Т. Василенков, М. І. Єропкін, Ю. М. Козлов, О. П. Коринєв, Г. О. Кудрявцева, В. І. Лайтман, О. Є. Луньов, В. М. Манохін, І. В. Март'янов, Р. С. Павловський, В. І. Попова, С. О. Солдатов, М. С. Студенікіна, С. С. Студенікін, В. Д. Трофімов, Д. В. Шутько, А. І. Щиглик, Ц. А. Ямпольська у своїх наукових роботах та підручниках з адміністративного права досить детально розглядали ознаки громадських організацій, їхню класифікацію, функції, внутрішні та зовнішні відносини громадських організацій, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правове регулювання діяльності, повноваження у сфері державного управління, гарантії діяльності тощо.

М. І. Єропкін у своїх наукових працях зазначав, що усім радянським громадським організаціям притаманний ряд загальних ознак, які відрізняють їх від державних органів. Він виділяв наступні обов'язкові ознаки громадських організацій: 1) громадська організація створюється на добровільних началах самими працюючими за їхньою ініціативою; 2) самоуправління; 3) вступаючи у громадську організацію, радянський громадянин стає її членом, набуваючи при цьому відповідні права та обов'язки; 4) громадська організація,

як правило, не володіє владними повноваженнями та не може застосовувати державний примус; 5) основні питання організації та діяльності громадської організації урегульовані уставами та положеннями, які приймаються самими організаціями; 6) громадська організація видає акти, обов'язкові для її членів². У своїх подальших наукових роботах М. І. Єропкін виділяв інші загальні ознаки громадських організацій: 1) організаційну та майнову відособленість від інших громадських організацій та державних органів, 2) чітку організаційно-структурну оформленість, яка індивідуалізує громадську організацію; 3) рівноправність та різноманітність членів організації; 4) стабільність складу громадської організації, яке поєднується з можливістю її оновлення; 5) наявність спеціальної правосуб'єктності, яка визначається специфічними цілями функціонування даної громадської організації. М. І. Єропкін визначав громадську організацію як добровільне, самокероване, закріплене формальним членством об'єднання радянських громадян, яке вирішує спільно з органами державного управління задачі господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва в інтересах побудови комуністичного суспільства³. О. Є. Луньов, у свою чергу, визначав такі ознаки громадських організацій: 1) заснування на добровільному членстві; 2) заснування на матеріальній участі членів організації у створенні її майнової основи; 3) наявність виборних органів, які формуються безпосередньо її членами або уповноваженими (делегатами)⁴. Досить цікавий підхід, який заслуговує на окрему увагу, щодо характеристики ознак громадських організацій продемонстрував відомий радянський вчений-адміністративіст Ю. М. Козлов, який зазначав, що громадські організації у своїй сукупності не мають єдиних ознак, що загальне між ними лише те, що вони створюються на засадах добровільності та самоуправління, організаційного оформлення об'єднання громадян, їхня діяльність підпорядкована завданням комуністичного будівництва. Поряд із цим, принципи формування окремих громадських організацій, їхня внутрішня система, сфера діяльності є різними⁵.

Вбачається за доцільне також звернути увагу на напрацювання радянських вчених щодо визначення правового положення громадських організацій як суб'єктів адміністративного права та класифікації видів суспільних відносин, суб'єктами яких можуть бути громадські організації. В. М. Манохін визначав, що правове положення громадських організацій як суб'єктів адміністративного права визначається законодавцем шляхом закріплення принципів взаємодії громадських організацій з апаратом управління та з іншими учасниками управлінських відносин, за допомогою норм, адресованих безпосередньо громадським організаціям, які наділяють їх адміністративними повноваженнями, за допомогою норм, які передбачають адміністративно-правові обов'язки державних органів та громадян при їхній взаємодії із громадськими організаціями⁶. У своїх роботах Ю. М. Козлов зазначив, що громадські організації вступають у різноманітні відносини як внутрішньо організаційні, так і зовнішні, проте не всі ці відносини є правовими та, зокрема, адміністративно-правовими. Відносини у середовищі самих громадських організаціях, на його думку, не регулюються, як правило, нормами адміністративного права, окрім випадків у зв'язку із здійсненням керівництва підвідомчими об'єктами господарювання та соціально-культурного призначення. Зовнішні відносини громадських організацій із державними органами, іншими громадськими організаціями, а також громадянами, на думку вченого-юриста, у переважній частині також не регулюються адміністративним правом та не є правовими взагалі. Зовнішні адміністративно-правові відносини громадських організацій виникають лише у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління та у випадках, коли їхні учасники мають взаємні права та обов'язки адміністративно-правового характеру.

Значний державний регулюючий вплив на діяльність радянських громадських організацій існував при наявності широкого спектру повноважень громадських організацій у сфері державного управління. Вказані різноманітні повноваження громадських організацій не могли не стати об'єктом ґрунтовного наукового дослідження радянських вчених-адміністративістів. Так, Ю. М. Козлов зазначав, що форми роботи громадських організацій поділяються на правові та неправові при значній перевазі саме останніх. Відповідно громадські організації виконують двоякого роду повноваження: правові та неправові. Саме правові повноваження носять, на його думку, державно-владний характер, та поділяються на внутрішні, які реалізуються в середині організації, та зовнішні, які реалізуються у відносинах з іншим суб'єктами повноважень. Зовнішні правові повноваження можуть проявлятися у трьох видах діяльності: правотворчій, правовиконавчій, правоохоронній.

Слід відмітити фундаментальні праці, присвячені адміністративно-правовому регулюванню діяльності радянських громадських організацій, відомого вченого-адміністративіста Ц. А. Ямпольської «Громадські організації та розвиток радянської соціалістичної державності» 1965 року⁷, «Громадські організації в СРСР. Деякі політичні та організаційно-правові аспекти» 1972 року⁸, «Громадські організації в політичній системі. Аспекти взаємодії з партією, державними органами, трудовими колективами» у співавторстві 1984 року⁹. У своїй монографії «Громадські організації та розвиток радянської соціалістичної державності» 1965 року Ц. А. Ямпольська розглядала ознаки громадських організацій, їхню систему, способи підвищення їхньої ролі у державі (громадський контроль, делегування державних функцій громадським організаціям, участь громадських організацій у формуванні та діяльності державних органів), внутрішню структуру громадських організацій, їхню правотворчість. У 1978 р. А. І. Щиглик захистив докторську дисертацію «Закономірності становлення, розвитку та функціонування громадських організацій в радянській політичній системі (політико-правове дослідження)», яка стала також фундаментальною працею у сфері наукових досліджень діяльності радянських громадських організацій. У дисертації А. І. Щиглик розглянув передумови та історію виникнення і становлення соціалістичних громадських організацій, систему громадських організацій СРСР,

приділяючи значну увагу структурним зв'язкам, етапам та змісту розвитку громадських організацій, їхній взаємодії із органами державної влади, трудовими колективами, партійними структурами¹⁰. Наприкінці радянського періоду правові засади діяльності інших різновидів радянських громадських організацій також активно досліджував С. О. Солдатов у своїх роботах: «Ради і комсомол» 1980 року¹¹, «Творчі спілки СРСР» 1989 року¹². Окрім конкретних видів громадських організацій, радянські вчені як адміністративісти, так і представники інших галузевих юридичних наук активно та досить детально досліджували окремі види та аспекти діяльності громадських організацій (в тому числі на рівні дисертаційних робіт), а саме: політичну активність та її організаційно-правове забезпечення – Н. Ю. Беляєва¹³, процедурно-процесуальну форму в їхній діяльності – В. І. Лайтман¹⁴ тощо.

Підсумовуючи, варто зазначити, що характерною особливістю радянського періоду слід відзначити надзвичайно широке деталізоване адміністративно-правове регулювання діяльності громадських об'єднань СРСР. Аналіз наукових праць радянських вчених-адміністративістів, присвячених державному регулюванню діяльності громадських організацій, свідчить, що значна увага приділялася традиційним питанням розгляду громадських об'єднань як об'єкт державного регулюючого впливу: питанням державної реєстрації громадських організацій, державної регламентації правового статусу громадських організацій, державного контролю та припинення їхньої діяльності, а також питанням, пов'язаним з повноваженнями державних органів щодо безпосереднього керівництва діяльністю громадських об'єднань.

Для радянської доби також характерними були випадки передання певним всесоюзним громадським організаціям окремих функцій державних органів (наприклад, у галузі спорту), надання можливості застосування примусу (наприклад, народними дружинниками у разі невиконання їхніх правомірних вимог), встановлення обов'язків щодо залучення представників громадськості до участі у діяльності певних державних органів, щодо необхідності обов'язкового узгодження рішень суб'єктів владних повноважень із представниками громадських організацій. Для радянської адміністративно-правової науки був характерним також і уважний розгляд активної правосуб'єктності громадських об'єднань, яку вони реалізують у адміністративних правовідносинах, в яких на них не здійснюється адміністративно-правовий вплив. Саме цей досвід та напрацювання радянських вчених варто активно враховувати українським вченим-адміністративістам при розробці концепцій розвитку громадського руху в Україні та визначенні місця громадських об'єднань у ньому під час взаємодії з органами публічної адміністрації.

¹ Студеникин С. С. Советское административное право / Семён Севастьянович Студеникин. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Государственное издательство юридической литературы, 1950. – 404 с. – С. 385–386.

² Советское административное право / [под ред. М. И. Еропкина]. – 1964 г. – М. : Юридическая литература. – 394 с. – С. 84–85.

³ Советское административное право (Части Общая и Особенная) : [учебник для вуз МВД СССР] / [Еропкин М. И., Ключниченко А. П., Корнев А. П., Сорокин В. Д.]; под ред. М. И. Еропкина. – К. : КВШ МВД СССР, 1978. – 394 с. – С. 90–91.

⁴ Административное право (Общая и Особенная части) / [под ред. А. Е. Лулева]. – М. : Юридическая литература, 1970. – 600 с. – С. 95–96.

⁵ Административное право (Общая и Особенная части) / [под ред. Ю. М. Козлова]. – 1968 г. – М. : Юридическая литература. – 576 с. – С. 121–125.

⁶ Советское административное право / [под ред. В. М. Манохина]. – М. : Юридическая литература, 1977. – 544 с. – С. 150.

⁷ Ямпольская Ц. А. Общественные организации и развитие советской социалистической государственности / Цецилия Абрамовна Ямпольская. – М. : Юридическая литература, 1965. – 197 с. – С. 156–160.

⁸ Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. Некоторые политические и организационно-правовые аспекты / Цецилия Абрамовна Ямпольская. – М. : Наука, 1977. – 216 с. – С. 123–146.

⁹ Общественные организации в политической системе. Аспекты взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами / [Ц. А. Ямпольская, Ж. Колев, К. Шульце и др.]; отв. ред. Ц. А. Ямпольская. – М. : Наука, 1984. – 272 с. – С. 10–90.

¹⁰ Щиглик А. И. Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР (Политико-правовое исследование) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений» / А. И. Щиглик ; АН СССР. Ин-т государства и права. – М., 1978. – 29 с. – С. 15–21.

¹¹ Солдатов С. А. Советы и комсомол / Сергей Александрович Солдатов. – М. : Мол. гвардия, 1980. – 159 с. – С. 104–134.

¹² Солдатов С. А. Творческие союзы СССР / Сергей Александрович Солдатов. – М. : Знание, 1989. – 63 с. – С. 50–55.

¹³ Беляева Н. Ю. Политическая активность общественных организаций в СССР и ее организационно-правовое обеспечение : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений» / Н. Ю. Беляева ; АН СССР. Ин-т государства и права. – М., 1987. – 24 с. – С. 8–22.

¹⁴ Лайтман В. И. Процедурно-процессуальная форма в деятельности общественных организаций СССР : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства, история правовых учений» / В. И. Лайтман ; Харьк. юрид. ин-т им. Ф. Э. Дзержинского. – Х., 1982. – 17 с. – С. 7–17.

Резюме

Віхляев М. Ю. Історіографія дослідження громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права в радянський період.

У статті автор здійснює дослідження наукових праць вчених-адміністративістів радянського періоду, які були присвячені розгляду адміністративно-правового регулювання правовідносин, в яких громадські об'єднання СРСР виступали об'єктом

адміністративно-правового впливу, а також правовідносин, в яких вони активно взаємодіяли з органами державної влади при відсутності подібного впливу. Автор робить висновок, що державний регулятивний вплив на діяльність радянських громадських об'єднань існував за наявності в них певних повноважень у сфері державного управління. Для радянської доби характерними були випадки передання громадським об'єднанням функцій державних органів, надання можливості застосування адміністративного примусу, встановлення обов'язків щодо залучення громадських об'єднань до участі в діяльності державних органів.

Ключові слова: громадські об'єднання, історіографія, громадські організації, державний вплив, наукові праці.

Резюме

Вихляев М. Ю. Историография исследования общественных объединений как субъектов административного права в советский период.

В статье автор осуществляет исследование научных трудов ученых-административистов советского периода, которые были посвящены рассмотрению административно-правового регулирования правоотношений, в которых общественные объединения СССР выступали объектом административно-правового воздействия, а также правоотношений, в которых они активно взаимодействовали с органами государственной власти при отсутствии подобного воздействия. Автор делает вывод, что государственное регулирующее влияние на деятельность советских общественных объединений существовало при наличии у них определенных полномочий в сфере государственного управления. Для советского времени характерны были случаи передачи общественным объединениям функций государственных органов, предоставление возможности применения административного принуждения, установление обязанностей по привлечению общественных объединений к участию в деятельности государственных органов.

Ключевые слова: общественные объединения, историография, общественные организации, государственное влияние, научные труды.

Summary

Vikhliayev M. Historiography of investigation of public associations as subjects of administrative law in soviet period.

In the article author makes investigations of scientific works of scientists of administrative law science of soviet period that devoted to consideration of administrative legal regulation of relationships in which public associations of USSR are the object of administrative and legal effect, and relationships, in which they interact with the public authorities in the absence of such effect. The author concludes that the state regulating effect on the activity of soviet public associations exist when they have certain powers in the field of public administration. The soviet times was characterized by remaining transmission of government functions to public associations, providing of opportunity to them to apply administrative coercion, assigning of responsibilities to involve public administration to participate in the activities of the state bodies.

Key words: public associations, historiography, public organizations, government effect, scientific works.

Отримано 24.03.2013

УДК 342.9

А. А. ПУХТЕЦЬКА

Алла Альбертівна Пухтецька, кандидат юридичних наук, асистент кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доцент Київського університету права НАН України

ПОРІВНЯЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА: МЕТОДИКА ВИКЛАДАННЯ ЦИКЛУ ЛЕКЦІЙ

Розвиток порівняльно-правових досліджень в Україні характеризується підвищеним інтересом до вивчення ключових інститутів адміністративного права в зарубіжних країнах. У наукових роботах вітчизняних фахівців справедливо наголошується на необхідності врахування у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, державо- та правотворчій практиці, національному законодавстві сучасних європейських та інших зарубіжних принципів, стандартів, що у своїй сукупності та взаємодії створюють міцний фундамент для дієвого захисту прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, колективних утворень, держави тощо.

З огляду на це, важливого значення набуває систематичне оновлення змісту курсів лекцій, що викладаються у вищих навчальних закладах України для підготовки майбутніх фахівців зі спеціальностей «Правознавство», «Міжнародне право». «Публічна адміністрація», що безпосередньо впливає на формування логіко-структурних взаємозв'язків, комплексного бачення теоретичної та практичної складової застосування тих чи інших стандартів державного управління в діяльності органів публічної адміністрації.

Актуальність обраної теми обґрунтовується необхідністю перегляду змісту та обсягу навчальної дисципліни з урахуванням процесів європейської адміністративної конвергенції та формування Європейського