

*Сквірський І. О.,**кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА РАДЯНСЬКИМ ДЕРЖАВНИМ УПРАВЛІННЯМ У 20-Х рр. ХХ ст.

Анотація. У статті зроблена спроба аналізу нормативних актів, а також наукової літератури, в яких відображено основні тенденції становлення та розвитку громадського контролю за радянським державним управлінням у 20-х рр. ХХ ст. Автором аналізуються основні форми громадського контролю у межах окремих історичних періодів формування радянської державності.

Ключові слова: радянське державне управління, адміністративне право, громадський контроль, адміністративна скарга, профспілки.

Постановка проблеми. В останні часи у науковій періодиці активно обговорюються перспективи розвитку громадського контролю в Україні. Дана проблематика є надзвичайно актуальною з наукової точки зору та важливою, – з практичної, оскільки від рівня та інтенсивності її вирішення багато у чому залежать успіхи у справі становлення в Україні громадянського суспільства. Аналіз нормативних актів, присвячених організації та здійсненню громадського контролю, а також проєктів відповідних юридичних актів дозволяє зробити висновок, що громадський контроль у нашій державі все ще перебуває на стадії свого становлення. Він вже набув певних організаційних форм, проте подекуди ці форми залишаються ще ненаповненими відповідним змістом. З огляду на це, на наш погляд, завдання юридичної науки полягає у тому, щоб відшукати причини, які перешкоджають подальшому поступовому розвитку даного інституту, що неможливо однак зробити без вивчення історичних особливостей становлення даного інституту на теренах української держави. Вирішенню цього завдання, власне, і присвячена дана стаття.

Принагідно зазначимо, що такий напрямок наукового пошуку характеризується високим рівнем наукової новизни, оскільки майже ніхто із сучасних авторів, які цікавляться даною проблематикою (Ю. Барабаш, А. Комзюк, С. Кушнір, К. Павшук, О. Паньсук, С. Шестак та інш.), не вивчав питання становлення та розвитку громадського контролю у межах окремих історичних етапів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання громадського контролю протягом усього періоду існування радянської державності виносилися фактично на перше місце в адміністративно-правовій та публіцистичній літературі. Кожний радянський вчений-адміністративіст у тій або іншій мірі зачіпав дану проблематику у свої працях. Це було пов'язано насамперед з

тим, що керівництво країни, починаючи від В. Леніна та закінчуючи М. Горбачовим, вказувало, з одного боку, на необхідність дотримання законів у сфері державного управління, та, з іншого, – на обов'язковість організації та здійснення контролю, у тому числі і громадського, за функціонуванням апарату радянського державного управління.

Викладене однак не означає, що інститут громадського контролю одразу набув завершених форм. Він розбудовувався поступово разом із формуванням радянського державного управління. Що стосується наукового супроводу даного процесу, то тут варто наголосити на тому, що подекуди радянська юридична наука випереджала названі процеси, подекуди від них відставала, а подекуди підлаштовувалася під них. Показовими у цьому плані можуть бути слова К. С. Бельського, який писав, що для радянської наукової атмосфери були характерні два процеси: залякування вчених та ідеологізація їх мислення, причому ці процеси здійснювалися владою одночасно [1, с. 155]. З огляду на це, розкриття сутності інституту громадського контролю у радянському державному управлінні має здійснюватися шляхом одночасного аналізу як чинних на ті часи нормативних актів, так і відповідних наукових доробок вчених-правознавців.

Приступаючи безпосередньо до вивчення питання про становлення та розвиток громадського контролю за радянським державним управлінням, зазначимо, що названий інститут знаходився у відомій залежності від тих загальнодержавних подій та тенденцій, які мали місце на тому або іншому історичному етапі розвитку країни.

Формування радянської державності, як відомо, відбувалося у межах політики «військового комунізму». Її метою було: побудова комунізму насильницькими методами, мобілізація ресурсів для боротьби з ворогами радянської влади, підготовка до світової соціалістичної революції. Політика «військового комунізму» включала у себе: одержавлення економіки, припинення товарно-грошових відносин, введення продрозгортки, загальної трудової повинності, мілітаризація суспільства тощо [2, с. 263]. У центрі цієї політики, на наш погляд, був розміщений лозунг В. Леніна, який писав, що соціалізм може бути досягнутим лише через диктатуру пролетаріату, яка поєднує насилля проти буржуазії, тобто меншості населення, з повним розвитком демократії, тобто дійсною рівноправністю та дійсною загальною участю усієї маси населення у всіх державних справах. Проте, насправді, як наголошується у літературі, так звана диктатура «про-

летаріату» здійснювала насилля над абсолютною більшістю, а не меншістю населення, включаючи величезні маси робітників, не знаючи при цьому підкорення закону [3]. Що стосується «загальної участі усієї маси населення у всіх державних справах», то це не відповідало дійсності. Достатньо лише сказати про позбавлення багатьох політичних прав великих соціальних груп населення, про обмеження виборчих прав селян, позбавлення громадян свободи друку, слова тощо [4, с. 165].

Підтвердження викладеній інформації можна знайти також і на сторінках наукової літератури з адміністративного права початку ХХ ст. Зокрема, М. П. Каррадже-Іскров писав, що радянська держава не схильна до того, щоб висувати на перший план особистість. Навпаки, вона розглядає окремих осіб в якості засобу досягнення власних цілей. Особистість є лише гвинтиком великої машини, а тому забезпечення її прав стоїть на другому місці [5, с. 29, 30].

Таким чином, з викладеного випливає, що на перших етапах становлення радянського державного управління питання законності діяльності його апарату не відігравали принципової ролі, що, відповідно, робило непотрібним існування будь-яких механізмів, покликаних забезпечувати правомірність діяльності посадових і службових осіб державних органів.

Проте поступово ідея про необхідність дотримання режиму законності у державі взагалі та державному управлінні зокрема почала знаходити свій прояв. Так, 8 листопада 1918 р. на засіданні 6-го Всеросійського надзвичайного з'їзду рад було прийнято Постанову про дотримання законів, відповідно до якої усі громадяни республіки, усі органи та посадові особи радянської влади закликалися до суворого дотримання законів РРФСР, а також постанов, положень та розпоряджень, які видавалися центральною владою [6]. Наступний документ подібного плану було видано вже 8 грудня 1918 р. Мова йде про підписану В. Леніном постанову Ради робітничо-селянської оборони «Про точне і швидке виконання розпоряджень центральної влади», в якій наголошувалося на неприпустимості видання місцевими органами влади нормативних актів, які суперечать юридичним актам центральних органів влади [7].

На думку сучасника тих подій професора А. І. Єлістратова влада таким чином намагалася поступово перевести державне управління «на рейки» законності, яка у перші роки становлення радянської влади в країні була підмінена принципом революційної доцільності [8]. Відповідно до названого принципу 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 навіть 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 [9, с. 321].

Одним з перших способів, спрямованим на покращення режиму законності у сфері державного управління, став інститут адміністративної скарги, який надавав можливість приватним особам звертатися до органів влади з повідомленнями про порушення посадовими і службовими особами приписів нормативних актів. Засади названого інституту, яким, фактично, було закладено підґрунтя інституту громадського контролю, знайшли формулювання у згаданій вище Постанові про дотримання законів від 8 листопада 1918 р. Зазначений документ покладав на усіх посадових осіб обов'язок на вимогу будь-якого громадянина, який мав бажання оскаржити їх дії, скласти стислий протокол суперечки, що виникла. До протоколу мала бути занесена інформація про час, місце, прізвище посадової особи та суть справи. Копія протоколу мала бути видана скаржнику, а оригінал невідкладно направлений вищій посадовій особі [6].

Важливість процедури складання протоколу невдовзі була підкреслена Радою Народних Комісарів (далі – Раднарком), яка у своєму декреті від 30 грудня 1919 р. наголосила, що право кожного вимагати від посадових осіб складання протоколу, у разі незадоволення законних вимог або тяганини, має спонукати посадових осіб швидко та всебічно розглядати законну вимогу громадянина. Крім цього названим декретом було дещо конкретизовано порядок подання скарг приватними особами. Так, наголошувалося на тому, що скарги на дії волосної адміністрації подавалися до уїзного виконавчого комітету (далі – виконком), на тяганину та відмову уїзного виконкому – губернському виконкому, на дії губернського виконкому – Раднаркому, на дії Ради робітничо-селянської оборони – Всесоюзному центральному виконавчому комітету, на розпорядження, які видавалися центральними установами – безпосередньо до Раднаркому [10].

Нагляд за організацією прийому та розглядом в усіх установах заяв та скарг громадян було покладено декретом від 9 квітня 1919 р. на Державний контроль, а пізніше на Робітничо-селянську інспекцію. З метою реалізації зазначеного завдання при Робітничо-селянській інспекції були утворені Центральне бюро скарг та заяв та його місцеві відділення. Зазначене бюро було уповноважено розглядати усі скарги та повідомлення, які містили у собі інформацію про незаконність, недоцільність та неузгодженість дій (рішень), які оскаржувалися, з положеннями декретів, розпоряджень та загальними напрямками політики центральної влади, а також скарги на зловживання, канцелярську тяганину, грубе поводження тощо [11].

Поряд з інститутом скарг у радянських республіках, на перших етапах їх існування, було запроваджено і інші механізми, які дозволяли громадськості контролювати ті або інші напрямки суспільного та державного життя. Наразі мова йде про професійні спілки, які розглядалися в якості елементу (механізму) громадського контролю за радянським державним управлінням, принаймні на перших етапах їх діяльності у радянських республіках. Аналізуючи правовий статус профспілок В. Л. Кобалевський писав, що вони, являючи собою різновид громадської організації, допомагали владі ре-

алізувати її функції, зокрема у сфері виробництва та промисловості [12, с. 112]. Одним з перших засобів громадського контролю на виробництві став інститут «робітничого контролю», утворений декретом ВЦВК від 14 листопада 1917 р. Суб'єкти його здійснення отримали право спостерігати за виробництвом, встановлювати мінімум виробітку, знайомитися з усім службовим листуванням підприємства, а володарі підприємств були зобов'язані пред'являти органам робітничого контролю усі книги та звіти [13, с. 31]. Робітничий контроль, таким чином, визнавався формою диктатури пролетаріату [14, с. 35], а також формою участі робітничих організацій у державному регулюванні промисловості [15, с. 25].

Ведучи мову про профспілки, зазначимо, що особливість правового статусу та діяльності профспілок полягала у тому, що хоча вони і не входили до системи органів радянської влади, проте були надзвичайно наближеними до них. Так, на початку 20-х рр. XX ст. відбулося передання профспілкам багатьох функцій Народного комісаріату праці та його територіальних підрозділів, зокрема і функцій пов'язаних з охороною праці. У результаті цих трансформацій профспілки, в особі їх первинних органів, були уповноважені: представляти та захищати інтереси робітників та службовців перед адміністрацією підприємства, установи та господарства з питань умов праці та побуту працівників; здійснювати представницькі функції перед урядовими та громадськими організаціями; наглядали за точним виконанням адміністрацією підприємства, установи та господарства встановлених законом норм з охорони праці, соціального страхування, виплати заробітної плати, правил санітарії та техніки безпеки; здійснювати заходи, спрямовані на покращення культурного та матеріального побуту робітників та службовців; сприяти нормальному перебігу виробництва на державних підприємствах та брати участь у регулюванні та організації народного господарства [16, с. 161]. З огляду на викладене, можна погодитися з думкою, що профспілки являли собою недержавний допоміжний апарат державного управління радянських республік [12, с. 116].

Подальші кроки влади, з одного боку, у напрямку покращення режиму законності у державі, а з іншого, – щодо підвищення активності громадян у сфері контролю за апаратом державного управління були пов'язані із запровадженням у країні нової економічної політики (далі – НЕП). Характеризуючи цей період В. Дябло писав, що революційний закон ставав безумовно обов'язковим, а революційна доцільність почала розглядатися в якості основного моменту поняття революційної законності [17]. Зазначена 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. Суворе дотримання революційної законності було також необхідною передумовою для проведення широкого планування усього народного господарства [18]. Усі ці причини вимагали відмовитися від такого розуміння законності, яке панувало за часів військового комунізму. Про необхідність суворого виконання законів йшлося також і у чисельних нормативних актах, виданих в епоху НЕПу, що свідчи-

ло, на думку науковців, про те, що і законодавець став на точку зору твердого проведення законності і відхилення спроби підпорядкування революційної законності принципу революційної доцільності [9, с. 322-323].

Все це, як наслідок, сприяло подальшій розробці нормативних актів, які надавали можливість приватним особам контролювати дії та рішення влади. Так, зокрема, продовжився розвиток інституту адміністративної скарги, що проявилось у поступовому збільшенні кількості нормативних актів, які регулювати порядок та особливості звернень приватних осіб до органів влади [19; 20; 21]. Питання адміністративного оскарження частково були врегульовані також і у розділі XV Адміністративного кодексу УРСР [22]. У ньому було визначено порядок оскарження дій місцевих адміністративних органів, зокрема встановлювалися: інстанційні правила подання скарги; обов'язки осіб, які отримали скаргу; строки подання скарги; строки розгляду скарги. Однак єдиного документу, який би вичерпно регулював усі питання адміністративного оскарження, ані у Росії, ані у цілому у СРСР так і не було прийнято [23, с. 392].

Покращення законодавства у сфері, що розглядається, сприяло, як наслідок, і активізації населення, яке доволі інтенсивно користувалося правом на звернення до органів державної влади. Показовими у цьому плані є, на наш погляд, статистичні данні щодо кількості осіб, які звернулися зі скаргами на незаконні дії посадових осіб до органів прокуратури РРФСР. Таких звернень надійшло: у першому півріччі 1924 р. – 120054; у другому півріччі 1024 р. – 122791; у першому півріччі 1925 р. – 167813; у другому півріччі 1925 р. – 166346 [24].

Наступною формою громадського контролю за радянським державним управлінням, яка розвивалася у 20-х рр. XX ст., став контроль, який здійснювався робітничими та селянськими кореспондентами. Аналізуючи даний спосіб контролю за діями та рішеннями представників радянського державного управління М. Лаговієр наголошував на тому, що у ньому, на відміну від скарг громадян, у більшій мірі знаходив прояв суспільний мотив, оскільки повідомлення, які готувалися кореспондентами, стосувалися переважно не окремої особи, а цілого напрямку чи сфери діяльності суб'єктів управління. Дані повідомлення розглядалися також і в якості важливого джерела інформації, якою користувалися у своїй діяльності суб'єкти державного контролю (нагляду) [24].

Згорання НЕПу не могло не вплинути на правовий статус приватних осіб, який, так само як і на початку 20-х рр. XX ст., почав звужуватися. Повна ліквідація приватного капіталу, безумовний перехід до планового народного господарства, що здійснювалося на фоні формування тоталітарної державності, мало своїм неминучим наслідком зменшення можливостей приватних осіб для впливу на дії та рішення представників держави. Інакше кажучи, ідея громадського контролю була приречена у дані часи на занепад, оскільки одночасне існування категорій «громадський контроль» та «тоталітарна держава» було неможливим.

Висновки. Отже, роблячи загальний висновок наголосимо на тому, що протягом першого десятиріччя існування радянського державного управління інститут

громадського контролю «пережив» декілька стадій, які характеризувалися, як його повним неприйняттям владою, так і визнанням необхідності існування останнього у радянській державі. Це, на наш погляд, підтверджує той факт, що громадський контроль може існувати та розвиватися лише у тій державі, керівництво якої зацікавлено у співпраці з приватними особами. У протилежному випадку громадський контроль буде набувати формальних ознак, здійснюючись, як наслідок, під керівництвом суб'єктів публічної влади. Таким чином, головною та фактичною єдиною причиною низької ефективності громадського контролю є неготовність влади до його запровадження у сферу публічного управління.

Література:

1. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А. В. Куракина. – М. : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.
2. История государства и права России : учебник / под редакцией Титова Ю.П. – М., 2000. – 544 с.
3. Архипов К. Понятие закона / К. Архипов // Советское право. – 1924. – № 2 (8). – С. 41–72.
4. Розин Э. Ленинская мифология государства / Э. Розин. – М. : Юристъ, 1996. – 378 с.
5. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск : Изд. бюро Иркутск. госунар. ун-та, 1927. – 38 с.
6. О точном соблюдении законов : Постановление 6-го Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советом от 8 ноября 1918 г. // Собрание узаконений. – 1918. – № 90. – Ст. 908.
7. О точном и бистром исполнении распоряжений центральной власти : Постановление Совета Рабоче-Крестьянской Обороні от 8 декабря 1918 г. // Собрание узаконений. – 1918. – № 93. – Ст. 929.
8. Елистратов А. Об утверждении законности в советском строительстве / А. Елистратов // Советское право. – 1922. – № 1. – С. 128–134.
9. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гриценко Іван Сергійович. – Х., 2008. – 428 с.
10. Об устраниении волокиты : Декрет Совета Народных Комиссаров от 30 декабря 1919 г. // Собрание узаконений. – 1919. – № 1–2. – Ст. 7.
11. Про положение о Бюро жалоб и заявлений Рабоче-Крестьянской Инспекции // Собрание узаконений. – 1919. – № 23. – Ст.ст. 271, 272.
12. Кобалевский В. Очерки советского административного права / В. Кобалевский. – Х. : Гос. издат. Украины, 1924. – 258 с.
13. Егоров П. Ю. Становление советского административного права (1917-1940). – ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати», 2006. – 160 с.
14. Осинский, Н. Строительство социализма. Общие задачи. Организация производства / Н. Осинский. М.: Коммунист, 1918. – 158 с.
15. Лозовский Профессиональные союзы в Советской России / Лозовский. 2-е изд. М., 1920. – 121 с.
16. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Х. : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. – 331 с.
17. Дябло В. Буржуазная законность, советская законность и революционная целесообразность / В. Дябло // Советское право. – 1927. – № 6. – С. 20–40.
18. Яхонтов В. О революционной законности / О. Яхонтов // Советское право. – 1926. – № 1. – С. 3–12.
19. О правах жалобщиков: Постановление Президиума Всеукраинского исполнительного Комитета от 14 сентября 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1921. – № 17. – Ст. 526.
20. Положения про Бюро Скарг Робітничче-Селянської Інспекції України : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УРСР від 23 лютого 1924 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничче-Селянського Уряду України. – 1924. – № 6. – Ст. 55.
21. Про порядок розв'язування скарг, поданих від селян і робітників до центральних установ : Постанова Ради Народних Комісарів УРСР від 19 червня 1926 р. // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничче-Селянського Уряду України. – 1926. – № 40–41. – Ст. 279.
22. Адміністративний кодекс УРСР : збірник узаконень та розпоряджень робітничче-селянського Уряду України. – 1927. – № 63–65.
23. Кобалевский В. Советское административное право / В. Кобалевский. – Х., 1929. – 417 с.
24. Лаговьер Н. Прокуратура и рабселькоры / Н. Лаговьер // Советское право. – 1927. – № 2 (26). – С. 123–138.

Сквирский И. О. Отдельные аспекты становления и развития общественного контроля над советским государственным управлением в 20-х гг. XX ст.

Аннотация. В статье сделана попытка анализа нормативных актов, а также научной литературы, в которых отображены основные тенденции становления и развития общественного контроля над советским государственным управлением в 20-х гг. XX ст. Автор анализируются основные формы общественного контроля в рамках отдельных исторических периодов становления советской государственности.

Ключевые слова: советское государственное управление, административное право, общественный контроль, административная жалоба, профсоюзы.

Skvirsky I. Some aspects of the formation and development of public control over the soviet governance in the 20-s of 20th century

Summary. An attempt to analyze statutory acts and scientific literature which characterize the main trends of formation and development of public control after the Soviet state administration in 20 years of XX century is made. The author analyzes the main forms of public control during different historical periods of formation of Soviet statehood.

Key words: soviet state administration, administrative law, public control, administrative complaint, trade unions.