

*О. І. Миколенко*, докт. юрид. наук, професор  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

## НАУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ АНАТОЛІЯ СЕМЕНОВИЧА ВАСИЛЬЄВА

Стаття присвячена аналізу наукових праць професора А. С. Васильєва, який понад сорок років займався проблемами адміністративного права та теорії державного управління в Одеському національному університеті імені І. І. Мечникова.

**Ключові слова:** професор А. С. Васильєв, науковий шлях, інститут адміністративної відповідальності, управлінські відносини в адміністративному праві.

А. С. Васильєв жив в епоху бурхливих суспільних перетворень, коли роль права у житті суспільства та держави постійно переосмислювалась, спочатку під впливом переходу від соціалістичного суспільства до комуністичного, пізніше завдяки реалізації політики «Перебудови» у 80-х роках ХХ століття, а потім у зв'язку з розвитком України як незалежної, правової демократичної і соціальної держави.

У всі ці періоди в юридичній науці здійснювались важливі відкриття. І якщо визнати факт існування «наступництва знань» в юридичній науці, то розвиток адміністративного права в кожний конкретний історичний період залежить не тільки від досягнутого рівня розвитку виробництва і соціальних умов, а й від накопиченого раніше запасу наукових істин, виробленої системи понять і уявлень, яка узагальнила попередній досвід і знання. Впевнені, що успішно будувати нову теорію адміністративного права можна, лише дбайливо зберігаючи все справжнє, цінне, та таке, що виправдало себе в старих теоретичних концепціях.

В цьому сенсі цікавою є кандидатська дисертація А. С. Васильєва «Адміністративна відповідальність посадових осіб колгоспів», яка була успішно захищена в 1971 році у Одеському державному університеті імені І. І. Мечникова. Здавалося б, колективні господарства (далі колгоспи), як панівна форма господарювання на селі в радянські часи, втратили сенс для сучасної правової системи України. У зв'язку з чим, можна було б говорити про втрату актуальності дисертаційної роботи для сучасного адміністративного права. Але наукова діяльність та її результати у вигляді дисертацій чи монографій тим і відрізняються від будь-яких інструкцій та практичних рекомендацій, які мають тимчасовий та миттєвий ефект, що містять рекомендації узагальненого характеру на перспективу. Дійсно колгоспи як форма господарювання на селі зникли з національної правової системи, на їх місце прийшли сільськогосподарські кооперативи та фермерські господарства. Зі зміною форм господарювання на селі у минулому залишилося і використання терміну «посадова особа колгоспу», але нікуди не ділися особи, які, по-перше, вправі діяти від імені сільськогосподарського кооперативу чи фермерського господарства та, по-друге, представляти їх у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, юридичними та фізичними особами. Тому зміна форм господарювання на селі, не вирішила існуючу і сьогодні проблему притягнення до адміністративної відповідальності членів правління сільськогосподарського кооперативу та голови фермерського господарства.

У своїй кандидатській дисертації Анатолій Семенович підняв цілу низку питань, які і сьогодні дискутуються в науковій спільності та не вирішені на законодавчому рівні. По-перше, це співвідношення понять «посадова особа» та «службова особа». Виникла необхідність, або більш широкого тлумачення поняття «посадова особа», яке традиційно склалося в адміністративному праві (такий підхід на той час використовувало кримінальне законодавство), або ж провести чітку межу між посадовою особою, яка реалізує ви-

ключно публічно-владні повноваження, та службовою особою, яка реалізує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки в державних установах та суб'єктах приватного права. Хочемо зазначити, що і сьогодні у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) використовується термін «посадові особи». Щоправда, законодавець спробував розширити зміст цього терміну, визначивши посадову особу в ст. 12 КУпАП як особу, в службові обов'язки якої входить реалізація чи забезпечення встановлених чинним законодавством правил у відповідній сфері суспільного життя. Але такий підхід негативно позначається, як на рівні досліджень особливостей адміністративної відповідальності спеціальних суб'єктів, серед яких в якості самостійних видів слід виділяти посадових осіб та службових осіб, так і на якості адміністративно-правового регулювання їх відповідальності, адже в статтях Особливої частини КУпАП відсутній індивідуальний підхід до відповідальності посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування, службових осіб державних установ та юридичних осіб приватного права.

Друге питання, яке було піднято А. С. Васильєвим в кандидатській дисертації, та яке має і сьогодні свою актуальність, це необхідність дослідження суб'єктів адміністративної відповідальності, тобто з визначенням критеріїв їх класифікації та відображенням на законодавчому рівні специфіки їх притягнення до адміністративної відповідальності. Ці питання і сьогодні вирішуються в науці адміністративного права та на законодавчому рівні. При чому ідеї Анатолія Семеновича набули свого розвитку не тільки в працях його учнів – О. І. Миколенка, В. А. Продаєвича [1; 2; 3], а й в працях вихованців його учнів – О. В. Дуліної, М. Р. Сиротяка, О. В. Стукаленко [4; 5; 6].

Наприклад, дивує той факт, що сьогодні термін «суб'єкт адміністративної відповідальності» широко використовується науковцями в наукових статтях, дисертаціях, монографіях при поясненні або уточненні інших понять чи правових явищ, але, при цьому, сам не набув якогось конкретного змісту. Тому звичайним явищем в багатьох комплексних наукових працях стало ототожнення «суб'єкта адміністративної відповідальності» та «суб'єкта адміністративного правопорушення». Взагалі можна виділити три сучасні підходи до співвідношення цих понять. Перший полягає в тому, що суб'єкт адміністративної відповідальності не завжди одночасно є і суб'єктом адміністративного правопорушення, тому що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути тільки фізична особа, а суб'єктом адміністративної відповідальності – фізична і юридична особи. Другий підхід полягає в тому, що «суб'єкт адміністративного правопорушення» є ширшим за змістом поняттям ніж «суб'єкт адміністративної відповідальності», бо особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, за певних обставин може бути і не притягнута до адміністративної відповідальності. Третій підхід полягає в тому, що поняття «суб'єкт адміністративної відповідальності» об'єднує в собі дві складові частини, одна з яких є обов'язковою – «суб'єкт адміністративного правопорушення», а друга є факультативною – «суб'єкт, який притягається до адміністративної відповідальності». Саме третій підхід щодо співвідношення суб'єкта адміністративного правопорушення та суб'єкта адміністративної відповідальності підтримував А. С. Васильєв та намагався звернути на нього увагу своїх учнів. За результатами останніх досліджень, які були здійснені на кафедрі адміністративного та господарського права, було запропоновано при характеристиці суб'єкта адміністративного правопорушення виділяти загальні та спеціальні ознаки, що його характеризують, а при характеристиці суб'єкта адміністративної відповідальності – загальні та особливі ознаки. При цьому, загальні ознаки обох суб'єктів збігаються, тому що тісно пов'язані з поняттям адміністративної деліктоздатності. Таким чином, ознаки суб'єкта адміністративної відповідальності в цілому можна розбити на три групи – загальні, спеціальні та особливі, а серед структурних елементів суб'єкта адміністративної відповідальності виділяти загальний, спеціальний та особливий суб'єкти. До того ж, ознаки, які характеризують особливого суб'єкта адміністративної відповідальності, можуть, з одного боку, впливати на саму процедуру притягнення особи до відповідальності, а, з іншого, впливати на вид, розмір адміністративного стягнення чи вид заходу впливу, передбачений чинним законодавством.

Таким чином, можна сказати, що і сьогодні думки, висловлені Анатолієм Семеновичем ще у 1971 році, продовжують свій розвиток у працях його учнів та працівників кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова.

Слід зазначити, що проблематика адміністративної відповідальності є одним з основних напрямів дослідження школи адміністративного права імені А. С. Васильєва. Саме Анатолій Семенович заклав першу цеглину у фундамент наукових досліджень адміністративної відповідальності в Одеському національному університеті імені І.І. Мечникова. Значний внесок в розвиток цього напрямку досліджень в Одеському національному університеті імені І. І. Мечникова зробив Є. В. Додін, який з 1975 по 1980 роки очолював кафедру криміналістики, кримінального права і процесу Одеського державного університету імені І. І. Мечникова (кафедра забезпечувала читання предметів не тільки криміналістичного, а й адміністративного циклу), а з 1990 по 1997 роки під керівництвом А. С. Васильєва займав посаду професора кафедри адміністративного права юридичного факультету Одеського державного університету імені І. І. Мечникова. Спільна праця під одним дахом двох шкіл адміністративного права, які очолювали проф. А. С. Васильєв та проф. Є. В. Додін, позитивно відобразилась не тільки на якості підготовки студентів та молодих науковців, а й сприяла взаємному збагаченню новими ідеями і концепціями, в тому числі, і стосовно шляхів розвитку в нашій державі інституту адміністративної відповідальності.

У 1989 році в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України Анатолій Семенович захистив докторську дисертацію на тему «Проблеми організації та правового регулювання процесу прийняття рішень в управлінні державними підприємствами (об'єднаннями)». Тема дисертації цікава тим, що в радянські роки адміністративне право розглядалося і визначалося як «управлінське право», тобто галузь, яка регулює порядок формування і функціонування суб'єктів державного управління, до яких відносили не тільки органи виконавчої влади, а й адміністрації державних установ та підприємств. Анатолій Семенович звертав увагу на те, що управлінські відносини в основному регулюються матеріальними нормами адміністративного права і маже нерозвиненими залишаються процесуальні (процедурні) норми адміністративного права. За суб'єктами державного управління закріплювався великий комплекс повноважень, серед яких особливе місце займало повноваження приймати управлінські рішення у підвідомчій суб'єкту сфері суспільних відносин. Але радянське законодавство не регламентувало процес підготовки управлінського рішення, порядок його винесення у різних ситуаціях та організаційні особливості його виконання. Такі суттєві прогалини в адміністративному законодавстві негативно відображались в цілому на якості роботи суб'єктів державного управління.

Сьогодні, в умовах інтеграції України в міжнародне співтовариство та підвищення ролі в адміністративно-правовому регулюванні прав і свобод людини і громадянина, виникла проблема уточнення предмету адміністративного права. Різні підходи науковців, які намагаються запропонувати критерії класифікації суспільних відносин, що регулює адміністративне право, дуже різноманітні та суперечливі за своєю суттю. До того ж спостерігається певний перекис у бік перебільшення значення «сервісних» відносин з одночасною «девальвацією» значення управлінських відносин в адміністративному праві.

З позицій сьогоднішнього дня, докторська дисертація Анатолія Семеновича торкається низки проблем, які залишаються актуальними і сьогодні. До речі більша частина піднятих у роботі ідей була розвинута у працях його учнів – П.П. Білика і В.О. Орлової [7; 8].

По-перше, як вже відзначалося, Анатолій Семенович звертає увагу на необхідність правової регламентації управлінської діяльності процесуальними (процедурними) нормами адміністративного права. Основний принцип реалізації законності в діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування можна викласти у вигляді тези – «дозволено лише те, що прописано в законодавстві». При цьому виникає цікава ситуація – владний орган вправі винести управлінське рішення, що прописано у законодавстві, але використовує при цьому процедури, які не мають відповідної фіксації у чинному

законодавстві. Наскільки таке управлінське рішення можна вважати законним? На жаль, і сьогодні управлінська (внутрішньо-організаційна) діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбувається без належної адміністративно-правової регламентації. Вирішити цю проблему свого часу були покликані посадові інструкції, але і вони пішли шляхом спрощення, тобто у змісті передбачали структуру управління, порядок формування управлінських рівнів, закріплювали повноваження за кожним суб'єктом управління (матеріальні норми) і не передбачали процедуру підготовки управлінських рішень, порядок прийняття рішень щодо конкретних питань (так звані алгоритми прийняття рішень, наприклад, у надзвичайних ситуаціях) та порядок виконання рішень і здійснення контролю за його виконанням (процедурні норми).

По-друге, у зв'язку з тим, що кількість державних підприємств за останні двадцять років в Україні катастрофічно зменшилась, докторська дисертація А. С. Васильєва привертає до себе увагу ще в одному аспекті, а саме, чи є суб'єктами адміністративного права адміністрації державних установ та підприємств? Намагання деяких науковців зводити адміністративне право лише до правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади та їх взаємовідношень з громадянами, безпідставно збіднює предмет адміністративного права. Попри бажання науковців, управлінські відносини в предметі адміністративного права завжди будуть посідати достойне місце, адже ці відносини тісно пов'язані з формуванням і діяльністю суб'єктів державного управління. А державне управління, як відомо, може реалізовуватись як у сфері діяльності органів державної виконавчої влади, так і поза межами діяльності органів виконавчої влади, наприклад, всередині державних підприємств, установ, організацій в ході керівництва роботою персоналу їх адміністрації. Таким чином адміністрації державних підприємств, установ і організацій є суб'єктами адміністративного права, а внутрішньо-організаційні (управлінські) відносини, які виникають в цих організаціях входять в предмет адміністративного права та підлягають дослідженню з боку фахівців не тільки теорії управління чи трудового права, а й фахівців адміністративного права.

Не можна оминати стороною ще одну працю А. С. Васильєва. Мова йде про навчальний посібник «Адміністративне право України (Загальна частина)», який був вперше опублікований в 2001 році [9]. Анатолій Семенович один із перших науковців, який запропонував по-новому подивитись на предмет адміністративного права, відмовившись від радянського сприйняття адміністративного права як управлінської галузі. І сьогодні в науковій спільноті точаться дискусії щодо предмету адміністративного права та критеріїв поділу суспільних відносин, які регулює адміністративне право. Наприклад, до сих пір чітко не встановлено співвідношення управлінських відносин, які входять в предмет адміністративного права, та інших суспільних відносин, які за своєю суттю не є управлінськими. Врахування долі управлінських відносин в предметі адміністративного права, дозволяє сьогодні говорити про існування трьох концепцій адміністративного права, які представлені в науковій літературі: 1) адміністративне право – управлінське право; 2) адміністративне право – сервісне право; 3) адміністративне право – поліструктурне право. А. С. Васильєва можна віднести до представників третьої концепції адміністративного права. Він один із перших запропонував виділяти в предметі адміністративного права три групи суспільних відносин: а) управлінські відносини (що складаються в процесі державного управління); б) правоохоронні відносини (що складаються в процесі забезпечення громадського порядку правоохоронними органами); в) правозабезпечувальні відносини (що складаються в сфері забезпечення державним апаратом реалізації суб'єктивних прав і інтересів громадян у взаємовідносинах з органами державної виконавчої влади). Таким чином, стверджував А. С. Васильєв, предмет адміністративного права являє собою сукупність взаємопов'язаних і відносно однорідних суспільних відносин, які виникають в сфері зовнішньо- і внутрішньо-організаційної управлінської, правоохоронної і правозабезпечувальної діяльності держави. Така характеристика предмета адміністративного права, по-перше, підкреслює, що коло суспільних відносин, які регулюються цією галуззю права,

досить різноманітне. Поряд з управлінськими відносинами, в рамках яких безпосередньо реалізуються функції та повноваження управлінських органів виконавчої влади, в його предмет включаються також охоронні і правозабезпечувальні відносини, а також відносини зовнішньо-організаційного характеру, що виникають у зв'язку із здійсненням деякими громадськими органами та організаціями зовнішньо-владних функцій і повноважень. Це дозволяє говорити, наприклад, про сервісну спрямованість одних чи про репресивну складову других суспільних відносин. По-друге, такий підхід до предмету адміністративного права, в той же час показує, що суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, мають внутрішню цілісність, що і дозволяє розглядати його розглядати як самостійну і самодостатню галузь права в системі права України [9, с. 4-8].

Наступництво в адміністративному праві як галузі права не можливе без наступництва в науці, яке виражає нерозривність усього пізнання дійсності як внутрішньо єдиного процесу зміни ідей, принципів, теорій, понять, методів наукового дослідження. При цьому кожна більш висока сходинка в розвитку науки адміністративного права виникає на основі попередньої чи попередніх сходинок зі збереженням усього цінного, що було накопичено раніше. В основу висновків, які сьогодні пропонуються молодими вченими, покладені, в тому числі, і ідеї, які висловлювалися вченими у радянські часи та 90-х роках минулого століття. Ідеї професора А. С. Васильєва, які він висловлював на протязі свого життя, залишаються актуальними для сучасної науки адміністративного права та продовжують розвиватись у працях його ідеологічних послідовників.

### Список літератури

1. Миколенко О. І. Проблеми відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; банківське право / О. І. Миколенко ; Харків. ун-т внутр. справ. – х., 2000. – 198 с.
2. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / О. І. Миколенко. – х. : Одиссей, 2010. – 368 с.
3. Продаєвич В. О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. О. Продаєвич ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2007. – 200 с.
4. Дуліна О. В. Суб'єкти адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері земельних відно- син : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. В. Дуліна ; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2015. – 204 с.
5. Сиротяк М. Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. Р. Сиротяк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – х., 2007. – 201 с.
6. Стукаленко О. В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О. В. Стукаленко ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2008. – 210 с.
7. Білик П. П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / П. П. Білик ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2003. – 188 с.
8. Орлова В. О. Управлінські процедури в діяльності виробничих організацій (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. О. Орлова ; Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2013. – 197 с.
9. Васильєв А. С. Административное право Украины. Общая часть : учеб. пособие / А. С. Васильєв. – х. : Одиссей, 2001. – 288 с.

Стаття надійшла 20.04.2015 р.

*А. И. Миколенко*, докт. юрид. наук, профессор  
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
кафедра административного и хозяйственного права  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## НАУЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АНАТОЛИЯ СЕМЕНОВИЧА ВАСИЛЬЕВА

### Резюме

Статья посвящена анализу научных трудов профессора А. С. Васильева, который более сорока лет занимался проблемами административного права и теории государственного управления в Одесском национальном университете имени И.И. Мечникова.

**Ключевые слова:** профессор А. С. Васильев, научный путь, институт административной ответственности, управленческие отношения в административном праве.

*O. I. Mykolenko*, Doctor of Juridical Sciences, Professor  
Odesa I. I. Mechnikov National University  
the Department of Administrative and Commercial Law  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

## SCIENTIFIC ACTIVITIES OF A. S. VASILIEV

### Summary

The article analyzes the scientific works of Professor A. Vasiliev, who for more than forty years worked at the problems of administrative law and public administration theory in Odessa I. I. Mechnikov National University.

**Key words:** Professor A. Vasiliev, scientific way, administrative responsibility, management relations in administrative law.