

3. Шевчук О.А. Організаційно-правові засади нормотворчості центральних органів виконавчої влади в Україні. / О.А. Шевчук. // Проблеми законності. 2011/117 – С. 239–249.
4. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2004.
5. Босенко М.О. Поняття та ознаки наказу як різновиду правового акту в органах внутрішніх справ України. / М.О. Босенко // Юридичний вісник. – 2011. – № 3 (20). – С. 31–33.
6. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія /Л.М. Горбунова. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
7. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади. – [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 03.10.1992 р. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
8. Арістова І.В. Нормативно-правове забезпечення державної служби. / І.В. Арістова // Юридична наука і практика. – 2011. – № 1. – С. 38–44.
9. Регламент Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]: Затверджено постановою КМУ від 18.07.2007. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>.
10. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. – [Електронний ресурс]: Затверджено постановою КМУ від 28.12.1998 р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>.
11. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації. – [Електронний ресурс]: Затверджено наказом Мінюсту від 12.04.2005 р. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/>.
12. Конституція України. – [Електронний ресурс]: Закон ВРУ від 28.06.1996 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
13. Про Антимонопольний комітет України. / Закон України від 26.11.1993 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
14. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. – [Електронний ресурс]: Закон України від 11.09.2003 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
15. Кодекс адміністративного судочинства України. – [Електронний ресурс]: Закон України від 06.07.2005 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.

УДК 342.51.09

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ОРГАН ДЕРЖАВИ», «ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ» Й «ОРГАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ» В НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ

Дудченко О.С., к. ю. н.,
доцент кафедри права та методики викладання
історико-правознавчих дисциплін
Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

Стаття присвячена порівняльному аналізу термінологічних відмінностей понять «орган держави», «орган державної влади» й «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України та наукових працях.

Ключові слова: державне управління, конституція, орган держави, орган державної влади, орган державного управління, уряд.

Статья посвящена сравнительному анализу терминологических отличий понятий «орган государства», «орган государственной власти» и «орган государственного управления» в нормативно-правовых актах советской Украины и научных трудах.

Ключевые слова: государственное управление, конституция, орган государства, орган государственной власти, орган государственного управления, правительство.

Dudchenko O.S. THE DEFINITION OF NOTIONS: “ORGANS OF THE STATE”, “ORGAN OF THE STATE POWER” AND “ORGAN OF GOVERNANCE” IN THE REGULATIONS OF SOVIET UKRAINE

The article is devoted to the comparative analysis of terminological differences between the notions. The definition of notions: “organs of the state”, “organ of the state power” and “organ of governance” in the regulations of soviet Ukraine.

Key words: governance, constitution, state authority, organ of the state power, organ of governance, government.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розбудови й реформування незалежної, демократичної, правової, соціальної держави важливого значення набуває аналіз вітчизняного досвіду державного будівництва, реформування інститутів державної влади, з'ясування методів і форм, за допомогою яких держава здійснювала керівництво всіма сферами суспільного життя.

Ступінь розробленості проблеми. Загальні засади правового регулювання діяльності органів державної влади досліджували

радянські учені-правники. Серед авторів радянської доби, які активно досліджували особливості правового регулювання діяльності органів державної влади СРСР й УРСР, варто назвати В.А. Власова, П.Т. Василенкова, Н.А. Волкова, П.Т. Вишнякова, І.М. Кузнецова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохіна, О.В. Шоріну, Ц.А. Ямпольську та ін. Але всі ці праці є занадто заідеологізованими, оскільки особливістю підходів радянської історико-правової науки до зазначеної проблеми була наявність обов'язкового набору ідеологічних



постулатів, без яких не обходилася жодна праця.

Разом із тим сучасні вітчизняні вчені: В.Б. Авер'янов, В.Д. Гончаренко, Д.В. Журавльов, В.С. Калиновський, О.В. Кузьминець, Г.В. Лаврик, Н.Р. Нижник, В.В. Стрілець – досліджують особливості правового регулювання функціонування радянських органів державного будівництва. Із теоретико-правового погляду еволюцію поняття «орган держави» розглядали українські вчені: В.Б. Авер'янов, С.Д. Гусарев, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, О.Ю. Оболенський, В.Ф. Шаповал та ін. Але поза увагою дослідників залишилися проблеми співвідношення понять – «орган держави», «орган державної влади» й «орган державного управління».

Метою статті є аналіз термінологічних відмінностей понять «орган держави», «орган державної влади» й «орган державного управління» в нормативно-правових актах радянської України та наукових працях.

Виклад основного матеріалу. Для повного й об'єктивного осмислення проблем реформування органів державної влади необхідно з'ясувати співвідношення понять: «орган держави», «орган державної влади» й «орган державного управління» – у нормативно-правових актах радянської України та наукових працях. У науковій літературі ці категорії розуміються неоднозначно.

Як зазначає В.С. Шаповал поняття «державного органу» набуло вжитку в XIX ст., коли на ґрунті поширення ідей народного суверенітету й розподілу влад склалося уявлення про державу як засіб здійснення влади, що належить народові. Цей засіб (механізм) розглядався як такий, що об'єктивно має складну організацію, елементами якої є державні органи [1, с. 25–29].

У Конституції УСРР, прийнятій 14 березня 1919 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом, уживалися терміни – «орган», «орган влади», «органи радянської влади». Зокрема, відповідно до ст. 5 Конституції УСРР 1919 р., «влада працюючих мас ... здійснюється через Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів та *інші органи влади по означенню Рад*» [2, арк. 1]. У ст. 7 Конституції УСРР 1919 р. зазначено, що «Центральна Радянська влада має свої органи, а саме: 1) Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів; 2) Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад; 3) Раду Народних Комісарів» [2, арк. 2]. Термін «органи радянської влади» вживається в Конституції УСРР 1919 р. під час розкриття структури органів місцевої влади. Зокрема, згідно зі ст. 18, «*органами радянської влади*» були а) Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів (міські й сільські), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми); б) з'їзди рад (губернські, повітові та волосні), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми) [2, арк. 4].

Варто погодитися з думкою українського вченого В.П. Ермоліна, який, досліджуючи конституційні засади виконавчої влади в Україні, зазначав, що така система органів

державної влади свідчить про відмову від принципу поділу влади, прийняття політико-правової ідеології, стрижнем якої було «поєднання законодавчої і виконавчої державної влади» або «злиття управління із законодавством» [3, с. 111–112].

15 травня 1929 р. XI Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів була прийнята Конституція УСРР, що було зумовлено утворенням Радянського Союзу та прийняттям Конституції СРСР 1924 р. Відповідно до Конституції УСРР 1929 р., відбулося реформування системи органів державної влади УСРР. Аналіз положень Конституції УСРР 1929 р. свідчить про паралельне використання термінів «орган державної влади», «орган радянської влади» й «орган влади». Розділ II Конституції УСРР 1929 р. називається «Організація радянської влади. *Органи центральної влади*». Згідно зі ст. 22 Конституції УСРР 1929 р., «верховним органом влади ... є Всеукраїнський з'їзд робітничих, селянських та червоноармійських депутатів» [4, с. 71]. У періоди між Всеукраїнськими з'їздами рад «*верховним законодавчим, розпорядчим та виконавчим органом влади*» УСРР проголошувався Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (далі – ВУЦВК), який був відповідальний перед Всеукраїнським з'їздом рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. У періоди між сесіями ВУЦВК «*вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади*» УСРР була Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету. Розкриваючи законотворчу діяльність Президії ВУЦВК, у ст. 35 Конституції УСРР 1929 р. вживається термін «державні органи» як синонім до терміна «орган влади». Рада Народних Комісарів, яка, відповідно до ст. 7 Конституції 1919 р., належала до центральних органів влади, згідно зі ст. 38 Конституції 1929 р., визнавалася як «розпорядчий та виконавчий орган Всеукраїнського центрального виконавчого комітету», який здійснював загальне управління УСРР [4, с. 72]. *Органами радянської влади* на місцях були а) ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів; б) з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети (виконкоми) [4, с. 75].

Крім того, у Конституції УСРР 1929 р. було вперше на відповідному рівні застосовано термін «державне управління».

У Конституції УРСР 1937 р. вживаються поняття «орган державної влади», «орган державного управління». Розділ III Конституції, який називався «Найвищі органи державної влади Української Радянської Соціалістичної Республіки», визначав правовий статус вищих органів державної влади. Згідно зі ст. 20 Конституції УРСР 1937 р., *найвищим органом державної влади* визнавалася Верховна Рада УРСР, яка мала формуватися шляхом загальних і прямих виборів строком на чотири роки. Ст. 23 зазначала, що «Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР», проте це не означало закріплення принципу поділу влади.

Незважаючи на те що прямої вказівки в Конституції не було, фактично другим «най-

вищим органом державної влади» була Президія Верховної Ради, про що свідчить назва розділу і зміст ст. ст. 28–31 Конституції. Президія Верховної Ради УРСР була підзвітна Верховній Раді УРСР (ст. 29 Конституції УРСР 1937 р.) та мала широкі повноваження (ст. 30 Конституції УРСР 1937 р.).

Характерною рисою Конституції УРСР 1937 р. було виокремлення різних видів державної діяльності, зокрема розмежувались державна влада й державне управління, про що свідчили назви розділів III («Найвищі органи державної влади Української Радянської Соціалістичної Республіки») і IV («Органи державного управління Української Радянської Соціалістичної Республіки»). Відповідно до ст. 39, найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади Української РСР була Рада Народних Комісарів УРСР. Рада Народних Комісарів утворювалася Верховною Радою УРСР (ст. 38 Конституції УРСР 1937 р.). Як зазначається в науковій літературі, зазначена класифікація складала підґрунтя класифікації органів держави на органи державної влади, органи державного управління, органи суду й органи прокуратури [6, с. 21]. Із цього приводу відомий учений Ю.М. Козлов на початку 1990-х рр. писав, що «поділ праці щодо здійснення державних функцій фактично перетворюється в дещо невизначене, адже це відбувається під егідою всевладдя (повновладдя) рад, лише які в конституційному сенсі є органами державної влади. Якщо виходити з цієї констатації, то потрібно визнати, що всі інші органи не мають стосунку до державної влади та її реалізації» [7, с. 5].

Під час визначення структури й повноважень місцевих органів влади в Конституції УРСР 1937 р. використовується поняття «органи державної влади».

Отже, подібне використання термінології в «радянських» конституціях 1919 р., 1929 р. та 1937 р. пояснюється тим, що, по-перше, характерною особливістю органів державної влади УРСР було те, що не був чітко затверджений принцип поділу влади; декларуванням рад; по-друге, уся повнота влади належала комуністичній партії та її керівництву.

Конституція УРСР 1978 р. використовувала термін «орган державної влади» лише для позначення представницьких органів – Рад народних депутатів, які становили єдину систему органів державної влади (ст. 78). Відповідно до ст. 115 Конституції УРСР 1978 р., уряд проголошувався найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади. Як родові поняття використовувалися терміни «державний орган» (ч. 3 ст. 2 Конституції УРСР 1978 р.) та «орган Радянської держави» (ст. 4 Конституції УРСР 1978 р.), для позначення ж виконавчих і розпорядчих органів – «орган державного управління» (розділ VI Конституції УРСР 1978 р.) [5, с. 589–590].

У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «орган держави». У праці вітчизняної вченої О.Ф. Скакун державний орган визначається як «частина державного апарату – група осіб чи одна особа, що має юридично визначену державно-владну компетенцію» [8, с. 91].

М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришин вважають, що орган держави – це «структурно відокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, який наділений компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави» [9, с. 119].

У юридичній енциклопедії орган держави характеризується як «структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засадами для здійснення завдань» [10, с. 286].

Більшість сучасних дослідників продовжує радянську традицію, визначаючи державні органи через сукупність характерних рис, що відрізняють органи від інших суспільних утворень.

А.Б. Венгеров визначає орган держави як елемент, що становить частину державного апарату, наділений компетенцією, необхідною для здійснення його функцій [11, с. 161].

На особливу увагу заслуговує позиція В.Є. Чіркїна, який визначає такі найбільш загальні риси органу держави: виконання публічних функцій, що включають регулятивні, координаційні та інші форми управлінської діяльності в певній сфері, галузі чи регіоні; визначення правового статусу цього органу вищим державним органом; право приймати управлінські рішення в межах Конституції й закону; складна внутрішня структура, апарат органу часто складається з підрозділів (інших органів) і завжди з державних службовців відповідно до штатного розкладу цього органу; фінансування з державного бюджету; відповідальність і звітність перед органом державної влади, який створив цей орган. Сам же державний орган В.Є. Чіркїн визначає як самостійну структурну одиницю державної влади, що наділена державно-владними повноваженнями, необхідними для часткової реалізації (відповідно до профілю його роботи) функцій певної гілки державної влади [12, с. 84–85].

П.М. Рабінович визначає органи держави як ті організації держави, які вона наділила владними повноваженнями щодо інших учасників суспільного життя й необхідними матеріальними засобами для здійснення цих повноважень. Владні повноваження органу полягають у наданій державою можливості встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки загального чи індивідуального характеру (юридичні послуги) та домагатись, забезпечувати їхнє виконання [13, с. 58].

Український дослідник М.Ю. Волянський державний орган характеризує як направлені на виконання специфічних державних функцій, врегульовані відповідними правовими нормами діяльність і взаємовідносини людини чи об'єднаної спільною ідеєю групи людей, акти яких сприймаються членами суспільства як державні [14, с. 32–36].

У навчальному посібнику з теорії держави і права за редакцією В.В. Копейчикова, орган держави – це структурований і організований державою чи безпосередньо народом колектив державних службовців (або депу-



татів Рад), який (орган) наділений державними владними повноваженнями, здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [15, с. 88]. Орган держави – це особа чи структурована група осіб, які виступають від імені держави й наділені владно-державними повноваженнями, у тому числі правом застосовувати засоби державного примусу і здійснювати державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [16, с. 105].

Вітчизняні вчені С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, О.Л. Слюсаренко зазначають, що орган держави – це структурно-організований колектив державних службовців (або один службовець), які наділені владними повноваженнями й необхідними засобами, утворені на законних підставах для виконання конкретних завдань і функцій держави [17, с. 81].

Висновки. Отже, подібне використання термінології в «радянських» конституціях пояснюється тим, що, по-перше, характерною особливістю органів державної влади УРСР було те, що не був чітко затверджений принцип поділу влади; декларування рад; по-друге, уся повнота влади належала комуністичній партії та її керівництву.

Терміни «орган держави» й «орган державної влади» в сучасному конституційно-правовому законодавстві набуває принципово нового значення. У Конституції України 1996 р. вживається термін «органи державної влади», яким позначається сукупність органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Зокрема, відповідно до ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу безпосередньо й через *органи державної влади* та органи місцевого самоврядування. Похідними термінами від терміна «орган державної влади» є терміни «орган законодавчої влади», «орган виконавчої влади» й «орган судової влади». Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України, право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові й не може бути узурповане *державою, її органами* або посадовими особами. Частина 2 ст. 59 Конституції України згадує термін «державні органи» [18]. Отже, проаналізувавши норми Конституції України, можна стверджувати про паралельне вживання термінів «орган державної влади» й «державний орган».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–29.
2. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України, ф.1, оп. 1, спр. 13, 45 арк.
3. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В.П. Єрмолін. – К., 2002. – 200 с.
4. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : збірник НАН України ; Інституту держави і права ім. В.М. Корецького / упоряд. : І.О. Кресін ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К., 2006. – 310 с.
5. Хрестоматія з історії держави і права України : [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] : у 2 т. / за ред. В.Д. Гончаренка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – Т. 2 : Лютий 1917 р. – 1996 р. / уклад.: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький. – 2000. – 728 с.
6. Журавльов Д.В. Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект : [монографія] / Д.В. Журавльов. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2013. – 312 с.
7. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю.М. Козлов // Вестник МГУ. Серия «Право». – 1992. – № 4. – С. 5.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 273 с.
9. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х. : Консум, 2002. – 294 с.
10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т. 4. – 1998. – 734 с.
11. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М. : Юристь, 1995. – Часть I : Теория государства. – 1995. – 265 с.
12. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление : [учебник] / В.Е. Чиркин. – М. : Юристь, 2003. – 342 с.
13. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – О. : Юридична література, 2002. – 264 с.
14. Волянський М.Ю. Щодо загального поняття органу держави (державного органу) / М.Ю. Волянський // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1 (17). – С. 32–36.
15. Загальна теорія держави і права : [навчальний посібник] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші] ; за ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 320 с.
16. Теорія держави і права : [навчальний посібник] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші] ; за ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.
17. Гусарев С.Д. Теорія права і держави : [навчальний посібник] / С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, О.Л. Слюсаренко. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 270 с.
18. Конституція України на 22 вересня 2014 р. (відповідає офіц. текстові). – К. : Алерта, 2014. – 96 с.