

ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ РАДЯНСЬКИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**ВІХЛЯЄВ Михайло Юрійович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету
УДК 342.922:061.25 – 054.5**

Данная статья посвящена исследованию участия советских общественных организаций в государственном управлении. Раскрыты сущность, объем и конкретное содержание, а также представлена классификация их полномочий в сфере государственного управления.

Ключові слова: повноваження, радянські громадські організації, державне управління, акт, державні справи.

Постановка проблеми

Із здобуттям Україною незалежності, початком розбудови демократичної, соціальної, правової держави, проголошенням прав і свобод людини та громадянина найвищою соціальною цінністю змінилося розуміння сутності адміністративного права, що, відповідно, обумовило трансформацію його основоположних засад та інститутів. Проте беззаперечним є той факт, що наука сучасного адміністративного права ґрунтується на здобутках радянських вчених. З огляду на зазначене задля більш ґрунтовного розуміння природи та призначення громадських об'єднань у сучасному українському суспільстві доцільним є дослідження витоків формування їхніх повноважень у сфері державного управління за радянських часів.

Стан дослідження

Дослідженням даного питання займалися такі радянські вчені-адміністративісти, як П.Т. Василенков, Ю.М. Козлов, А.П. Ко-

рєнев, Р.С. Павловський, В.І. Попова, М.С. Студенікіна та ін.

Виходячи з усього вищезазначеного, метою даної статті є встановлення сутності, обсягу та конкретного змісту повноважень радянських громадських організацій у сфері державного управління і, відповідно, з'ясування їхньої ролі у вказаній діяльності.

Виклад основного матеріалу

Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду повноважень радянських громадських організацій, слід зазначити, що в якості однієї з ключових відмінностей останніх від органів державної влади вчені-адміністративісти визначають відсутність державно-владних повноважень [1, с. 58-59]. Поряд із цим, як зазначає Ю.М. Козлов, громадські організації виступають в адміністративно-правових відносинах у різній якості. Перш за все, вони є стороною, що виконує загальнообов'язкові правила, які встановлюються компетентними органами державного управління. Проте, як далі вказує вчений, громадські організації також можуть бути наділені низкою повноважень у сфері державного управління [2, с. 139-141].

Вчені-адміністративісти радянського періоду неодноразово акцентували увагу на тому, що наділення громадських організацій повноваженнями у сфері державного управління обумовлюється двома взаємопов'язаними факторами:

- по-перше, наявністю правового акту відповідного державного органу;

- по-друге, наявністю у громадської організації адміністративної правоздатності.

А.П. Коренев розкриває цей взаємозв'язок наступним чином: «Адміністративна правоздатність громадських організацій визначається комплексом юридичних обов'язків і прав, якими вони володіють у сфері державного управління. Ця правоздатність встановлюється актами державних органів. Вона виникає з моменту прийняття правового акту, що визначає повноваження організації» [3, с. 63].

Стосовно законодавчого закріплення права громадських організацій брати участь в управлінні державними і громадськими справами, то воно було передбачено на конституційному рівні [4, с. 122]. Як бачимо, наділення радянських громадських організацій повноваженнями у сфері державного управління є беззаперечним, а відповідно, наявність таких не може розглядатися як виключна ознака органів державної влади, хоча варто зазначити, що їхній обсяг, а також методи і форми реалізації вказаними суб'єктами суттєво відрізняються.

Щодо конкретного переліку повноважень громадських організацій у сфері державного управління, то А.П. Коренев зазначає наступні:

- спільне вирішення з державними органами питань управління;
- попередня згода громадської організації на прийняття акта управління;
- реалізація громадськими організаціями окремих функцій, які раніше здійснювалися органами державного управління [3, с. 66].

У свою чергу, В.І. Попова та М.С. Студенікіна виокремлюють наступні форми участі громадських організацій в управлінні :

- участь у прийнятті рішень спільно з органами держави;
- сприяння органам державного управління у виконанні їх повноважень;
- участь у виробленні пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення діяльності органів державного управління;
- контроль за діяльністю державних підприємств, установ і організацій;
- контроль за дотриманням громадянами правових норм з окремих питань;

- управління деякими підвідомчими об'єктами господарського та соціально-культурного призначення тощо [1, с. 58-59].

Ю.М. Козлов, окрім вже зазначених, виокремлює також такі повноваження громадських організацій, як застосовувати у встановлених законодавством випадках заходи адміністративного примусу, а також вимагати від органів управління вчинення дій, що забезпечують нормальні умови для своєї діяльності (наприклад, надання приміщень, транспортних засобів). Окрім того, громадські організації в особі їх загальносоюзних і республіканських органів наділені правом законодавчої ініціативи (ст. 113 Конституції СРСР). [2, с. 139-141]

Водночас у науці радянського адміністративного права розроблена чітка класифікація вказаних повноважень, яку висвітлюють у своїх працях, зокрема, - Ю.М. Козлов, Р.С. Павловський, П.Т. Василенков.

Як зазначає останній, свої повноваження в галузі управління громадські організації реалізують шляхом участі:

- 1) у підготовці та прийнятті управлінських рішень – правових актів управління (правотворча діяльність);
- 2) у виконанні законів і заснованих на них підзаконних правових актів (правозастосовча діяльність);
- 3) у контролі за виконанням законів і актів управління [4, с. 122-129].

Остання форма участі громадських організацій в управлінні Ю.М. Козловим названа правоохоронною [2, с. 143-144].

Зупинимося на висвітленні сутності кожної з названих груп повноважень громадських організацій у сфері державного управління.

Розкриваючи зміст правотворчої форми участі громадських організацій, Р.С. Павловський зазначає, що, по-перше, керівні органи громадських організацій видають спільно з органами управління правові акти або надають цим органам згоду на їх прийняття. По-друге, громадські організації (їх органи) правомочні приймати акти з визначеного кола питань, які потім затверджуються органами державного управління. І, по-третє, практиці відомі випадки, коли органи управ-

АНОТАЦІЯ

Дана стаття присвячена дослідженню участі радянських громадських організацій у державному управлінні. Розкрито сутність, обсяг та конкретний зміст, а також подано класифікацію їхніх повноважень у сфері державного управління.

SUMMARY

This article is devoted to research of participation of Soviet public organizations in the public administration. Nature, volume and specific content, as well as the classification of their authorities in the field of public administration, are uncovered in this article.

ління дають спеціальні доручення громадським організаціям (їх органам) на видання нормативних актів. Наприклад, на основі доручень Ради Міністрів СРСР профспілкові організації приймають акти з питань соціального страхування [5, с. 137-140].

П.Т. Василенков до форм участі у правотворчій діяльності також відносить ініціювання громадськими організаціями прийняття тих чи інших нормативних актів [4, с. 122-129].

Більш широку участь, як далі зазначає вчений, громадські організації беруть в управлінській діяльності, пов'язаній з виконанням законів і підзаконних актів (правозастосовча діяльність). На практиці застосовуються найрізноманітніші форми участі громадських організацій у цьому виді державного управління. Надаючи широкі можливості громадським організаціям брати участь у правозастосовчій діяльності, держава не встановлює детальну регламентацію різних форм і способів участі. Як приклад у даному випадку - П.Т. Василенко наводить те, що у міністерствах і відомствах створюються науково-технічні ради для розгляду, зокрема, питань, пов'язаних з розробкою рекомендацій з використання та впровадження у виробництво досягнень науки і техніки та передового досвіду. До складу таких рад входять представники науково-технічних товариств та інших організацій [4, с. 122-129].

Особливою специфікою, як вказує - Р.С. Павловський, відрізняється управлінська діяльність громадських організацій, що мають у своєму розпорядженні виробничо-господарські або соціально-культурні об'єкти (підприємства, житловий фонд, клуби, бібліотеки тощо). Їх органи безпосередньо керують підвідомчими об'єктами, керуючись своїми статутами (положеннями) та чинним законодавством [5, с. 137-140].

Зміст участі у правоохоронній діяльності вченим розкрито на прикладі реалізації

профспілками державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю і правил з охорони праці. Ці функції здійснюють правові та технічні інспекції праці, створені в республіканських, крайових, обласних радах та центральних комітетах профспілок. Правові та технічні інспектори праці правомочні накладати в установленому порядку штрафи на посадових осіб, винних у порушенні відповідно законодавства про працю і правил з охорони праці [5, с. 137-140].

Висновки

Отже, як слідує з усього вищезазначеного, громадські організації за радянських часів були наділені широким спектром повноважень, які забезпечували їхню участь у державному управлінні. На тому, що вони відігравали важливу роль у державному управлінні, наголошують усі без винятку вчені. Проте слід також зазначити, що діяльність органів влади має державно-владний характер, їхні акти є загальнообов'язковими тоді, як радянські громадські організації були лише наділені можливістю брати участь у державному управлінні, а дія їхніх рішень (за винятком випадків делегованої нормотворчості) поширювалася лише на членів організації.

Література

1. Советское административное право: Учебник / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
2. Советское административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 544 с.
3. Советское административное право: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. – М. : Юрид. лит., 1986. – 400 с.
4. Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1981. – 464 с.
5. Советское административное право : Учебник / Под ред. Р.С. Павловского. – К. : «Вища школа», 1986.