



М.Ю. Волянський*

ЩОДО ЗАГАЛЬНОГО ПОНЯТТЯ ОРГАНУ ДЕРЖАВИ (ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ)

Органи держави є найважливішою частиною механізму держави. Наявність державних органів є найбільш відчутним і чітким проявом державної організації суспільства, державної влади¹. Питання, щодо сутності органу держави було і залишається дискусійним як у вітчизняній, так і у світовій юридичній науці. Погляди, що домінують у сучасній українській теорії держави і права були сформульовані ще за радянських часів, а тому значною мірою ґрунтуються на фактажі та юридичних конструкціях, які втратили свою актуальність із моменту здобуття Україною незалежності, та застосування теорії розподілу влади. Особливої актуальності питання теорії органів держави здобувають у контексті глибоких структурних змін державного механізму України, що намічені конституційною реформою.

Нещодавно, у вітчизняній юридичній науці знову було поставлено запитання щодо необхідності розроблення теорією держави і права універсального визначення поняття органу держави та переосмислення теорій, розроблених за радянських часів². Як зазначає В. Шаповал, за радянських часів, знайшовши розвиток і оформлення в рамках загальної теорії держави і права, державного управління та радянського будівництва, проблематика державних органів була сферою інтересів багатьох дослідників. Перебуваючи на позиціях “класового аналізу” держави і водночас запозичивши певні здобутки старої доктрини стосовно поняття і сутності державних органів, вони сформулювали низку теоретичних положень, зміст яких значною мірою залишається актуальним. Зокрема, було констатовано, що не кожний державний інститут (елемент державного механізму, або апарату) є державним органом, і визначено поняття “орган”.

Характерним для радянської юридичної доктрини було неприйняття положень зарубіжних авторів. Оскільки сучасні українські та російські дослідження даного феномену переважно ґрунтуються на досягненнях радянської юридичної науки, то для різнобічного вивчення цього питання, доцільно розглянути популярні теорії закордонних авторів, що займалися вивченням даної проблематики.

Основною метою цієї статті є дослідження найбільш поширених теорій іноземних дослідників, та синтез їх досягнень з висновками вітчизняних науковців.

В іноземній державно-правовій літературі неодноразово робилися спроби визначити поняття органу держави. Можна виділити три підходи до розуміння сутності державного органу, що склалися в іноземній юридичній літературі: французький (Л. Дюгі, М. Оріу, Г.Ф. Шершеневич й ін.), німецький (Г. Єллінек, Н.М. Коркунов, Ф.Ф. Кокошкін, Гірке й ін.) і суб'єктивний (Г. Кельзен).

Найвідомішими представниками французького підходу є Л. Дюгі (теорія солідаризму) та М. Оріу (теорії інституціоналізму). Значний внесок у розвиток цієї теорії також зробили Є. Ерліх і Р. Паунд. У рамках цієї теорії, держава розглядається як юридична особа, що має певні права. Носієм суверенітету є сама нація, що здійснює його через своїх представників. Держава здійснює свою вольову діяльність не безпосередньо, а через індивідів, або групи індивідів, які виступають від її імені. Ці індивіди, на думку представників даного напрямку і є державними

© Волянський М.Ю., 2006

* аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

¹ Козлов Ю.М. Органы советского государственного управления (понятие и конституционная система). — М.: Юридическая литература, 1960. — С. 5-6.

² Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади // Право України. — 2003. — № 8. — С. 25.



органами, які здійснюють певні повноваження, мають певні права, однак не є їх носіями, тому що вони представляють лише державно-юридичну особу й діють за її мандатом.

Прихильники французького напрямку проводять розмежування між представницькими органами й агентами, тобто виконавчими органами. Один із найбільш видних представників даного напрямку Леон Дюгі із цього приводу пише: “Агенти перебувають під владою й контролем органів представництва; їм цілком далекий характер представництва, тобто вони зовсім не виражають волю націй”³ (Тут і далі переклад наш — *М.В.*).

М. Оріу розрізняв два види інститутів (будь-яких організацій, створених звичаєм чи позитивним правом) — корпоративні інститути (адміністративні органи, які мають свободу для здійснення своїх адміністративних функцій) і речі (адміністративні органи, які не мають відповідної свободи при здійсненні своїх адміністративних функцій). Корпоративний інститут визначався ним як об’єктивна соціальна організація, що здійснила сама у собі найвищу міру правового порядку, тобто організація, що має одночасно суверенітет влади, конституційний устрій цієї влади з певними статутами і юридичною автономією⁴.

Німецький теорія була започаткована Гірке, який розробив концепцію, універсальну для будь-яких колективностей, і Г. Єллінеком, який застосував методи Гірке саме до державних органів.

Г. Єллінек у рамках класичного “трюхелементного вчення” одним з перших запропонував цілісну теорію державних органів. Вчений зазначав, що не існує „двох осіб — особи держави і особи органу, які б були між собою у правових відносинах; держава і орган, навпаки, утворюють єдине ціле”⁵. На його думку, держава може існувати лише опосередковано через існування своїх органів, поза якими вона є “юридичним ніщо”. Проте органи виражають не свою волю, а волю держави. Вони практично не є самодостатніми суб’єктами права. Орган представляє державу, але не як окрема особа у праві і тільки в межах своєї компетенції. Саме компетенція, за Г. Єллінеком, є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб’єктивних прав.

Німецьке трюхелементне вчення про державу було сприйняте і розвинуте російськими й вітчизняними дореволюційними вченими. В його рамках була продовжена робота над вивченням державних органів.

М.М. Коркунов писав: “Ті особи, за якими визнається право розпорядження в певному відношенні державної владою, називаються органами державної влади”⁶.

Ф.Ф. Кокошкін вважав, що держава не має природної волі у психологічному смислі цього слова, що її воля складається з індивідуальних воель окремих фізичних осіб шляхом їх взаємодії. Тому ті члени держави, які беруть участь у створенні її волі називаються органами держави. Він застерігав, що “органом держави можна назвати лише того, хто вчиняє певні юридичні акти, які вважаються проявом волі держави у праві, або, щонайменше, беруть участь у вчиненні таких актів”⁷.

Названі та інші автори виходили з своєрідної інтегральності понять держави і державного органу, з тотожності їх загального смислу.

Як зазначає Р. Герцог, вершиною суб’єктивного підходу до вивчення держави і державних органів можна вважати “Чисте правознавство” Ганса Кельзена⁸.

Суб’єктивний підхід стоїть на засадах, що держава взагалі і державні органи зокрема існують не об’єктивно, а є фікціями; допоміжними логічними конструкціями юридичного мислення. Таким чином, досліджувані явища повністю залежать від суб’єкта пізнання.

³ Дюгі Л. Конституционное право. — М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1908. — С. 376-377.

⁴ Оріу М. Основы публичного права. — М.: Издательство Коммунистической академии, 1929. — С. 115-116.

⁵ Єллінек Г. Общее учение о государстве. — СПб.: Издanie Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1908. — С. 412-413.

⁶ Шишкина Н.В. Теория государства и права. Хрестоматия. — Новосибирск: СибАГС, 2001. — С. 62; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. — СПб., 1894. — С. 246-250.

⁷ Кокошкін Ф. Лекции по общему государственному праву. — Москва: Бшм., 1912. — С. 208-209.

⁸ Roman Herzog. Allgemeine Statslehre. Frankfurt am Mein, 1971. — S. 89.



Ганс Кельзен, розглядаючи суть поняття “державний орган”, виходить із тотожності понять “держава” і “правопорядок”. Він зазначає, що для того, щоб бути державою, правопорядок мусить мати характер організації у вужчому і спеціальному розумінні слова — себто він повинен запровадити органи, що, функціонуючи відповідно до ідеї розподілу праці, виробляли й застосовували б норми, які становили б правопорядок, а ще він повинен досягти певного рівня централізації⁹.

Г. Кельзен певною мірою продовжує започаткований Г. Єллінеком підхід щодо розуміння державного органу як певної людини, яка здійснює певні акти. Він вказує: “... лише коли уявити державу як діючу особу, як певну відмінну від людини реальність, як таку собі надлюдину, лише тоді може мати сенс запитання, чи йдеться про державний акт про державну функцію, спрямованого на існування факту, й може бути отримана відповідь на запитання, є чи не є якийсь конкретний акт чи якась конкретна функція державним актом чи державною функцією”. Кельзен продовжує: “Оскільки держава як діюча особа є не реальністю, а просто допоміжною конструкцією юридичного мислення, то запитання, чи яка-небудь функція є державною функцією, не може бути спрямованим на існування якого-небудь факту. Якщо його ставити й відповідати на нього в цьому сенсі, то буде воно хибно поставленим і хибною буде відповідь на нього. Правильна постановка запитання може бути лише в тому сенсі, чи і за яких обставин певна функція, що виконується конкретною людиною, може бути приписана державі”¹⁰.

Крім того, Г. Кельзен критикує концепцію представницького мандату, яка є одним із наріжних каменів французького підходу. Він вважає, що очевидною “є фікція тотожності воля тоді, коли воля представників, чи то репрезентантів, жодним чином не є зв’язана волею тих, кого представляють, чи то репрезентованих, як у випадку юридичного представлення недієздатного або репрезентації народу сучасним парламентом, члени якого є незалежними у виконанні своєї функції; чим тільки й хочуть сказати, що вони мають „вільний мандат”¹¹. З цим твердженням не можна не погодитись, оскільки історії відомі випадки, коли воля абсолютних монархів і диктаторів була значно ближчою до волі народу, ніж воля представницьких органів відповідних країн.

Французький, німецький і суб’єктивний напрямки являють собою різні підходи до рішення одного й того ж питання. Всі інші конструкції іноземних державознавців у цій області в більшому або меншому ступені поєднують висновки й положення названих напрямків або прямо примикають до одного з них.

Першими з радянських юристів, до глибокого вивчення суті державного органу підійшли не теоретики права а цивілісти, які розглядали дану проблему у контексті питань про суб’єкт цивільного права і про право державної соціалістичної власності. У такому плані, дуже великий вклад у вивчення даної проблеми, зробили А.В. Венедиктов, С.Н. Братусь, О.А. Флейшиц. Саме А.В. Венедиктов одним із перших дав визначення поняття державного органу, як організованого державою колективу людей і службовців на чолі з відповідальним керівником, на котрого держава поклала виконання певних державних завдань і якому вона надала для виконання цих завдань відповідну частину єдиного фонду державного майна¹². Визначення, запропоновані Венедиктовим і Братусем стали основою “теорії колективу” юридичної особи. На думку Ю.А. Тихомирова, широке розповсюдження цієї теорії у 50-60-х роках ХХ ст. обумовлене тим, що в умовах панування державної форми власності, було доцільним визнати державною юридичною особою, що очолювалась призначеним державою керівником, колектив робітників і службовців¹³.

У протизагу “теорії колективу”, запропонованої А. Венедиктовим і С. Братусем, Ц.А. Ямпольська звернула увагу на особливу роль керівників державних підприємств, фактично

⁹ Кельзен Г. Чисте правознавство. — К.: Юніверс, 2004. — С. 315.

¹⁰ Там само. — С. 315-316.

¹¹ Там само. — С. 324.

¹² Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. — М., 1948. — С. 338, 609-611.

¹³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001. — С. 63.



започаткувавши “теорію керівника”. Вона визначала орган держави, як частину механізму держави диктатури робітничого класу, яка діє на основі справді демократичних принципів, активно приймає участь під керівництвом Комуністичної партії в будівництві комунізму шляхом вирішення завдань, що стоять перед державою і виконання її функцій; наділена для цього владними повноваженнями, володіє відповідною компетенцією, має певну структуру й характеризується правовим характером зв’язків, що з’єднують особовий склад органу в єдине ціле¹⁴. У подальшому, “теорія керівника” була підтримана такими радянськими авторами як П.Т. Василенков і А.В. Міцкевич.

В.В. Копейчиков зайняв компромісну позицію і визначив державну організацію як створений державою і такий, що діє у встановлених державою формах, структурний підрозділ — трудовий колектив, на чолі з відповідальним керівником, який володіючи необхідними державними повноваженнями, внутрішньою єдністю, покликаний забезпечити максимально ефективний результат у діяльності по здійсненню функцій держави¹⁵.

Більшість сучасних російських та українських авторів 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 складає частину державного апарату, наділений компетенцією необхідною для здійснення його функцій¹⁶.

Особливої уваги заслуговує позиція В.Є. Чіркина, 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 даного органу вищестоящим державним органом; право приймати управлінські рішення у межах Конституції і закону; складна внутрішня структура, апарат органу часто складається з підрозділів (інших органів) і завжди з державних службовців відповідно до штатного розкладу даного органу; фінансування з державного бюджету; відповідальність і звітність перед органом державної влади, який створив цей орган. Сам же державний орган В.Є. Чіркин визначає як самостійну структурну одиницю державної влади, що наділена державно-владними повноваженнями, необхідними для часткової реалізації (у відповідності до профілю його роботи) функцій певної гілки державної влади¹⁷.

П.М. Рабінович визначає органи держави як ті організації держави, які вона наділила владними повноваженнями щодо інших учасників суспільного життя та 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 приписи) та домагатись, забезпечувати їх виконання¹⁸.

З наведеного вище можна зробити висновок, що існують різні підходи до поняття державного органу. Вони мають як переваги так і недоліки.

Так, перевага німецького підходу проявляється при аналізі одноосібних державних органів — таких як президент. До таких органів із певними обумовленнями можна віднести і суддів у судах першої інстанції, що одноособово приймають рішення у справах та проголошують його від імені України. Очевидним недоліком цього підходу є те, що він розглядає державні органи у статичній формі, що не дає можливості побачити ті їх аспекти, які проявляються у процесі взаємодії як з іншими державними органами, так і з недержавними інститутами.

Французький підхід дозволяє більш ефективно вивчати колегіальні органи, оскільки до поняття інституту дослідниками відноситься і система ролей, що виконуються членами того або іншого органу. Очевидною його перевагою є те, що він включає в себе вивчення державних інститутів не тільки у статичній формі, але й у динаміці їх взаємодії. Цей підхід є більш багатогранний ніж німецький.

¹⁴ Ямпольська Ц.А. Вказ. праця. — С. 25.

¹⁵ Копейчиков В.В. Вопросы теории механизма советского социалистического государства: Дис ... доктора юридических наук: 12.00.01. — Х., 1969. — С. 309.

¹⁶ Венгеров А.Б. Теория государства и права. — М.: Юристъ, 1995. — Часть I Теория государства. — С. 161.

¹⁷ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. — М.: Юристъ, 2003. — С. 84-85.

¹⁸ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. — О.: Юридична література 2002. — С. 58.



Радянські дослідники відмовились від спроби філософського осмислення суті категорії “державний орган”. Натомість вони пішли шляхом виокремлення цього поняття з числа інших суспільних інститутів.

Перед тим як перейти до визначення поняття органу держави, слід зробити таке застереження. Поняття органу ввійшло до теорії держави через порівняння держави і суспільства з живим організмом, що проводилось багатьма авторами протягом історії (Платон, Т. Гобс, О. Конт, Г. Спенсер, Г. Кельзен), отже, поняття орган є, у першу чергу, біологічним.

“Велика радянська енциклопедія” так визначає поняття “орган” у біологічному розумінні: “Частина тіла тваринного чи рослинного організму, що виконує одну, чи частіше декілька, специфічних для нього функцій”¹⁹.

Таким чином, біологічні організми складаються з органів. У цьому відношенні Г. Кельзен писав: “У природному організмі само собою розуміється, що будь-яка частина розглядається тільки як орган або складова відносно самостійного органу”²⁰. Отже, й органи біологічних організмів теж складаються з менших складових частин, ті у свою чергу з ще менших — і так до рівня клітин. Але й клітини мають свої складові частини, які здійснюють унікальні функції.

Аналогічну ситуацію можна спостерігати у державі. Держава складається з ієрархічної структури політичних та адміністративних інститутів (президент, кабінет міністрів, міністерства та відомства, місцеві державні адміністрації тощо); ті мають свої власні спеціалізовані структурні елементи, які, у свою чергу, складаються з людей.

У цьому контексті закономірним є запитання: якому рівню цієї ієрархії відповідає поняття державного органу? З точки зору Г. Кельзена — рівню громадян, які приймають державні акти, що визнаються іншими як державні. З точки зору представників французького напрямку — особи чи колективи людей, об’єднаних певною ідеєю, почуттям солідарності.

На думку автора, для вирішення цього питання доцільно екстраполювати біологічне розуміння органу на державну матерію. Тоді державним органом можна визнати колектив людей чи людину, які здійснюють одну чи більше специфічних державних функцій.

При визначенні загального поняття “державний орган” (орган держави) доцільно сумістити переваги всіх перелічених підходів.

З точки зору теорії держави і права, державний орган не є лише системою правових норм, оскільки сам по собі статусний нормативний акт не регулює суспільні відносини, він є лише документом. Регулювання відносин завжди здійснюють люди, які у своїй діяльності такими нормами керуються. У той же час, окрема особа чи колектив теж не можуть бути визнані органом держави, оскільки державною визнається тільки та діяльність людей, що відповідає певній нормативно визначеній процедурі. Наявність норм обумовлює ролі, які відіграють державні службовці всередині інституту державного органу та за його межами. Тільки за наявності всіх необхідних матеріальних та нормативних передумов інститут органу держави може здійснювати завдання, задля яких його створено.

Теорію Г. Кельзена можна використати як лакмусовий папірець, певного роду запобіжник. Механізм його дії наступний: якщо суспільство не визнає державною діяльність певного колективу чи особи, то вони не можуть бути визнані органом держави.

Таким чином, державний орган можна визначити як направлені на виконання специфічних державних функцій, врегульовані відповідними правовими нормами діяльність та взаємовідносини людини чи об’єднаної спільною ідеєю групи людей, акти яких, сприймаються членами суспільства як державні.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 8 від 6 лютого 2006 року)*

¹⁹ Большая Советская Энциклопедия. — Москва, 1974. — Т. 18. — С. 472.

²⁰ Hans Kelsen. Allgemeine Statslehre. — Bad, Hamburg, Berlin, Zurich, 1966. — s. 263.