

### **ВИДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ**

*З метою уточнення видів державного управління, в статті сформульовано поняття та особливості державного управління, охарактеризовано запропоновані науковцями підходи щодо поділу державного управління на окремі види, визначено систему критеріїв класифікації державного управління в державі.*

\*\*\*

*С целью уточнения видов государственного управления, в статье сформулированы понятия и особенности государственного управления, охарактеризованы предложенные учеными подходы относительно деления государственного управления на отдельные виды, определена система критериев классификации государственного управления в государстве.*

\*\*\*

*The notion and peculiarities of the state management are formulated in the article for the purpose to specify the species of the state management. Offered by the scientists approaches to the dividing of the state management on separate species are characterized. The system of the state management's classification criteria in the country is determined.*

Проблеми державного управління були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, А. В. Ковалю, В. К. Колопакова, В. Я. Малиновського, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. Ф. Опришка, В. Ф. Сіренка, С. Г. Стеценка, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемшученка та багатьох інших науковців. Щодо видів державного управління слід зазначити, що вони у вітчизняній юридичній науці висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу. Сучасна теорія управління та адміністративно-правова наука не дають чіткої відповіді на питання про види державного управління, обмежуючись лише визначенням його у широкому та вузькому розумінні [1, с. 58–60; 2, с. 49–50]. Державне управління також тлумачать з погляду його змісту, сутності, форм, яких воно набуває і в яких функціонує [3, с. 8]. Проте різноманітність державного управління, велика кількість суб'єктів його здійснення (реалізації), сфер (напрямів), на які спрямовується його організаційний та виконавчо-розпорядчий вплив тощо, обумовлює необхідність його класифікації.

Метою цієї статті є уточнення видів державного управління в державі, у зв'язку з чим заплановано виконати такі завдання: визначити поняття та особливості державного управління; охарак-

теризувати запропоновані науковцями підходи щодо поділу державного управління на окремі види; визначити практично значущі критерії класифікації державного управління в державі.

Про значення та важливість державного управління в державі неодноразово наголошувалося у нормативних актах та науковій літературі, разом з тим серед науковців відсутня єдність щодо його видів. Вказане, насамперед, стосується законодавчого визначення системи суб'єктів державного управління, які його реалізують і які доцільно визнати основним критерієм класифікації державного управління.

Визначаючи види державного управління, необхідно усвідомлювати те, що воно саме є одним із видів соціального управління, що визначається як «здійснення цілевстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення загальних результатів відповідно до реальних суспільних потреб» [1, с. 56], що насамперед, обумовлено особливістю правового статусу його головного суб'єкта – держави, яка свій владний вплив поширює на все суспільство і навіть за її межі.

Враховуючи поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, деякі автори визначають державне управління шляхом відмежування виконавчої влади від законодавчої та судової, наголошуючи тим самим на змісті державного управління [4, с. 28]. У сучасній теорії державного управління та адміністративно-правовій літературі досить активно дискутуються питання щодо так званого «широкого» і «вузького» тлумачення поняття державного управління. Причому з часом все більшої переваги поступово набуває тенденція його вузького розуміння, тобто як такого, що здійснюється лише спеціалізованими виконавчо-розпорядчими органами (органами виконавчої влади). Однак, на нашу думку, зважаючи на те, що держава здійснює управління у всіх без виключення сферах її діяльності, а не тільки у сфері, яка перебуває у компетенції органів виконавчої влади, то і державне управління необхідно розглядати у широкому та вузькому значенні. У першому випадку – як діяльність усіх державних органів, що відносяться до різних гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової, а також інших державних органів, які не відносяться до жодної із названих гілок влади), у вузькому – як діяльність, як правило, органів виконавчої влади, під якими варто розуміти самостійний вид органів державної влади, що згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої [5]. Словосполучення «як правило» ми використали не випадково, оскільки і деякі недержавні органи, наприклад, органи місцевого самоврядування, громадські організації можуть здійснювати державне управління

за умови делегування їм державою відповідних повноважень (контрольних, правоохоронних, юрисдикційних тощо). У цьому зв'язку необхідно погодитись з висновком про те, що «як державне управління у певній своїй частині реалізується поза межами виконавчої влади, так і виконавча влада у певній своїй частині реалізується (або може реалізовуватися) поза межами державного управління» [1, с. 63].

Таким чином, основна особливість державного управління у вузькому його розумінні полягає у тому, що його суб'єктами, як правило, є державні органи виконавчої влади, інколи – органи місцевого самоврядування та громадські організації за умови делегування їм відповідних державно-владних повноважень. У той же час варто відзначити, що державне управління здійснюється і на рівні державних підприємств, установ і організацій. Як вірно відзначає В. Б. Авер'янов, сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється: 1) у межах діяльності органів виконавчої влади; 2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме: всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів [6, с. 15]. У зв'язку із зазначеним мова повинна йти і про такий вид державного управління, як внутрішньоорганізаційний (апаратний).

Уточнити систему видів державного управління допоможе його класифікація. Як вірно зазначає Ю. О. Тихомиров, «за допомогою класифікації можна на підставі суттєвих ознак явищ визначити і встановити їх загальні та специфічні риси, зв'язки та відмінності, найбільш повно відобразити взаємодію і своєрідні переходи одного виду в інший» [7, с. 42]. Типологія державного управління може здійснюватися за різними ознаками, так званими «критеріями класифікації», під якими ми розуміємо певні ознаки, на підставі яких здійснюється його об'єднання у певні групи.

Найбільш використовуваним критерієм класифікації державного управління є *суб'єкт його здійснення*. Разом з тим однозначний поділ державного управління за цим критерієм здійснити важко, оскільки, як правило, державне управління визначається як діяльність, що здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади [6, с. 14], діяльність, що здійснюється особливою групою державних органів (посадових осіб) [3, с. 8]; діяльність органів державної влади, діяльність державного апарату, органів місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень [4, с. 32], діяльність органів виконавчої влади, власне апарату управління [8, с. 38], що знову ж таки пов'язано із широким та вузьким розумінням державного управління. У першому випадку – як діяльність усіх державних органів, що більш характерно для теорії управління та теорії державного

управління у другому – лише як діяльність органів виконавчої влади, що характерно для адміністративно-правової науки.

Ми обираємо перший варіант розуміння державного управління, оскільки вважаємо, що воно не є виключною прерогативою якогось одного виду державних органів. Державне управління у тому чи іншому обов'язку виявляється у діяльності різних державних органів, котрі належать до різних гілок державної влади. Важко уявити організуючий та виконавчо-розпорядчий вплив держави (державних органів) без нормотворчої функції, яку виконує парламент, встановлюючи обов'язкові для виконання вимоги (правила), а також юрисдикційної (судової), яку, як правило, виконують органи суду, вирішуючи правові спори. Відповідно під державним управлінням пропонуємо розуміти окремий вид соціального управління, який має специфічну мету та завдання, суб'єктами якого є переважно лише державні органи, які здійснюють організуючий, виконавчо-розпорядчий вплив на всі сфери та напрями життєдіяльності держави.

Таким чином, основна особливість державного управління полягає у тому, що його суб'єктами, як правило, є державні органи. Відповідно суб'єктами самоврядного (муніципального) управління є органи місцевого самоврядування; громадського управління – громадські організації, інші об'єднання громадян, окремі громадяни; корпоративного – органи господарських товариств та об'єднань підприємств і т. д.

Варто звернути увагу на те, що критерії класифікації видів державної діяльності, серед яких виокремлюється державне управління, принципово змінилися у нових умовах, а саме після прийняття Конституції України, у ст. 6 якої зазначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [9]. Наприклад, за радянських часів державне управління визначалося як один з чотирьох відносно самостійних видів діяльності держави поряд із такими її видами, як здійснення власне державної влади, яка ототожнювалась із діяльністю Рад народних депутатів усіх рівнів, правосуддя і прокурорського нагляду. Отже, із запровадженням в Україні конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову можна говорити про три різновиди державного управління залежно від суб'єкта його здійснення. Так, відповідно до ст. 75 Конституції України, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» [9], яка покликана приймати загальнообов'язкові правила поведінки. З цією метою вона виконує функцію правотворчості. Завданням виконавчої влади є втілення (виконання) вимог законів у повсякденне життя, тобто використання їх з метою впорядкування суспільних відносин. Відповідно до ст. 124 Конституції України «пра-

восуддя в Україні здійснюється виключно судами» [9]. Органи судової влади розглядають конкретні факти порушень закону та правові спори і виносять за результатами цього розгляду рішення про поновлення порушеного права, тобто виконують функцію правосуддя.

Крім того, держава в особі її органів може делегувати низку владно-розпорядчих повноважень іншим недержавним органам. Зокрема у ч. 3 ст. 143 Конституції України зазначено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади [9]. Інститут делегованих повноважень безпосередньо пов'язаний із децентралізацією державної влади, яка є не лише необхідною ознакою демократично орієнтованих суспільств та держав, а й ознакою політичної культури в країні, зростання політичної самосвідомості в регіонах, впевненості у тому, що вирішення місцевих проблем, у першу чергу, залежить від дієздатності самої територіальної громади [10, с. 116–117].

Отже, сутність децентралізації державної влади полягає у делегуванні органам місцевого самоврядування та громадським організаціям деяких державних функцій та повноважень, які раніше могли здійснювати органи державної влади. Необхідно зазначити, що термін «делеговані повноваження» отримав нормативне визначення. Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження визначено як «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [11]. Наприклад, цим Законом передбачено такі делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, як: статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів; здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку; здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів; облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням; здійснення контролю за станом квартирної обліку та багато інших, кількість яких приблизно однакова у порівнянні з їх власними (самоврядними) повноваженнями.

На нашу думку, делеговані повноваження не повинні переважати власні (самоврядні), основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя, оскільки велика кількість делегованих повноважень позбавляє суб'єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності. Вказане підтверджується передбаченням у ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» того, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [11].

Крім органів місцевого самоврядування, держава делегує низку повноважень громадським організаціям. Наприклад, Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» громадські формування з охорони громадського порядку та їх члени мають право: складати протоколи про адміністративні правопорушення; вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів; у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони [12].

Таким чином, за таким критерієм, як *суб'єкт державного управління*, доцільно виділити такі його види: 1) державне управління, яке здійснюється органами законодавчої влади; 2) державне управління, яке здійснюється органами виконавчої влади; 3) державне управління, яке здійснюється органами суду; 4) державне управління, яке здійснюється іншими державними органами, які не належать до жодної із трьох гілок державної влади (органи прокуратури, Центральна виборча комісія, Національний банк тощо); 5) державне управління, яке здійснюється недержавними органами, а саме органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями в ході реалізації ними делегованих повноважень.

Крім основного критерію класифікації (залежно від суб'єкта здійснення) державного управління доцільно застосувати й такі, як: сфера управлінського впливу; об'єкт та предмет управлінського впливу; форма управлінського впливу; поширеність управлінського впливу; характер функцій; методи реалізації. Так, *за сферою управлінського впливу* державне управління поділяється на два види: 1) зовнішнє, яке реалізується під час управління об'єктами соціально-культурного, економічного, політичного та іншого характеру; 2) внутрішнє, що реалізується всередині апаратів державних та недержавних органів (організацій), а саме під час керівництва роботою підлеглих.

За таким критерієм, як *об'єкт та предмет управлінського впливу*, державне управління можна об'єднати у такі групи: 1) державне управління економікою; 2) державне управління соціально-культурною сферою; 3) державне управління адміністративно-політичною сферою, кожна з яких поділяється на окремі підгрупи. Наприклад, державне управління економікою передбачає: управління державною та регіональною власністю; управління промисловістю; управління сільським господарством; управління будівництвом і житлово-комунальним господарством; управління комунікаціями; управління використанням і охороною природних ресурсів; управління торгівлею; управління фінансами; управління зовнішньоекономічною діяльністю тощо.

За таким критерієм, як *форма реалізації державного управління*, його можна об'єднати у такі групи: державне управління, яке реалізується: 1) під час проведення матеріально-технічних і організаційних дій; 2) під час укладання адміністративних угод; 3) під час видання в межах компетенції правових актів (актів управління); 4) під час застосування заходів заохочення або примусових заходів у адміністративному порядку.

За таким критерієм, як *поширеність управлінського впливу*, державне управління може бути: 1) міжгалузевим, яке стосується усіх сфер та напрямків життєдіяльності держави; 2) галузеве, яке стосується конкретних секторів економіки, сфер культурної чи адміністративно-політичної діяльності; 3) регіональне, яке стосується одного або декількох регіонів.

За *характером функцій* державне управління можна об'єднати у такі групи: 1) забезпечення (охорона та захист) прав, свобод і законних інтересів громадян, стабільності всередині країни, а також позитивного іміджу держави за кордоном; 2) стратегічне та перспективне планування розвитку держави та окремих її галузей та напрямів життєдіяльності; 3) регулювання суспільних відносин за допомогою прийняття нормативно-правових актів; 4) здійснення правосуддя (вирішення правових спорів); 5) організація взаємодії та координації діяльності державних та недержавних органів; 6) здійснення контролю та нагляду за станом справ у різних сферах суспільного життя.

За *методами реалізації* державне управління може бути: 1) імперативним, яке ґрунтується на імперативних приписах, заборонах, що обмежують самостійність; 2) диспозитивним, яке здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння й координації.

Завершуючи характеристику видів державного управління в державі, наголосимо на тому, що чітке їх розуміння та відповідне законодавче визначення надасть змогу визначити систему суб'єктів кожного із названих його видів, їх загальні завдання,

функції та повноваження, систематизувати об'єкт та предмет кожного із видів державного управління, що дозволить досягти головної мети державного управління – забезпечення розвитку та становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

**Список літератури:** 1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с. 3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 4. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. 5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. 6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 7. Тихомиров Ю. А. Теорія закону / Ю. А. Тихомиров. – М. : Наука, 1982. – 257 с. 8. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права і процесу / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издательство г. Тихомирова М. Ю., 1998. – 798 с. 9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 10. Цабрия Д. Д. Система управління: к новому облику (государственно-правовые аспекты) / Д. Д. Цабрия. – М. : Юрид. лит., 1990. – С. 113–119. 11. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22 черв. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

*Надійшла до редколегії 19.12.2009*

УДК 340.142:342.56:354.51(477)

**Я. І. Василькевич,  
О. О. Долгий**

## **ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*На основі оцінки сучасного стану виконання в країні судових рішень та аналізу даних Міністерства юстиції України, що організаційно забезпечує функціонування судів, результатів діяльності державної виконавчої служби, а також законопроектної роботи Верховної Ради України V і VI скликань з правового забезпечення здійснення в державі судочинства визначено комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на вирішення досліджуваного аспекту проблеми.*

\*\*\*

*На основе оценки современного состояния исполнения в стране судебных решений и анализа данных Министерства юстиции Украины, организаци-*