



10. Конкин М.И. Проблема формирования и развития философских категорий: Монография. – М.: Высшая школа, 1980.
11. Краткий словарь по философии / Под общей ред. И.В. Блаберга, И.К. Пантина. – 3-е изд., доработанное и дополненное. – М.: Политиздат, 1979.
12. Малая советская энциклопедия. Издание третье. В 10-ти томах. – Москва: Большая советская энциклопедия, 1960.
13. Налоги. Учебное пособие. Изд. второе перераб. и дополн. / Под ред. В.В. Буряковского. – Дніпропетровськ: Пороги, 1998.
14. Нерсесянц В.С. Политические учения древней Греции. – М.: Наука. – 1979.
15. Советский энциклопедический словарь. – Москва: Советская энциклопедия, 1979.
16. Чанышев А.Н. Аристотель. Второе, дополненное издание. Серия: “Мыслители прошлого”. – М.: Мысль, 1987.
17. Шептулин А.П. Система категорий диалектики., М.: Наука. – 1967.
18. Щербанюк О.В. Співвідношення науки фінансового права і фінансового права // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. Вип. 100: Правознавство. – Чернівці: Рута, 2001.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою економічної теорії та права  
Подільської державної аграрно-технічної академії  
(протокол № 15 від 8 липня 2003 р.)*



*Тлокар А. М.,  
викладач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
Хмельницького інституту регіонального  
управління та права*

## **ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ФОРМ УПРАВЛІННЯ**

Форми управління потребують внутрішньої структурно-логічної впорядкованості, що досягається завдяки їх класифікації.

Різноманітність класифікацій форм управління, що представлена в юридичній науковій літературі, не знімає проблеми теоретичного аналізу та визначення базових положень їх класифікації.

Термін “класифікація” походить від латинського *clasis* – розряд, клас і означає поділ предметів певної сукупності за спільними ознаками з утворенням системи класів цієї сукупності.

Широке коло науковців класифікують форми управління з точки зору зовнішнього прояву управлінської діяльності органів виконавчої влади і за цим критерієм розрізняють правові і неправові форми, а потім виділяють ряд різновидів першої і другої груп. Різниця між правовими і неправовими формами, як правило, проводиться за характером наслідків, що викликаються даними формами. Так, для правових форм характерним є те, що вони завжди тягнуть за собою чітко виражені юридичні наслідки: виникнення, зміну чи припинення правовідносин між суб'єктами і об'єктами управління. Неправові форми прямих юридичних наслідків не породжують.



Водночас необхідно відмітити деяку непослідовність у визначенні й найменуванні конкретних форм, що спостерігалась при їх класифікації. Так, В.М.Манохін, визначаючи форми управління як “певну частину діяльності виконавчо-розпорядчого органу”, виділяє такі основні їх види: а) акти управління; б) акти – організаційні дії всередині органу управління; в) цивільно-правовий договір; г) розрахунки в установах Держбанку; ґ) виступ у суді чи арбітражу; д) розгляд протестів прокурора; е) виконання обов’язків [16, 156]. І.І.Євтіхійєв, пов’язуючи форми управління безпосередньо з діями, що зв’язані з процесом управління, запропонував таку їх класифікацію: а) матеріально-технічні операції; б) організаційні заходи; в) цивільно-правові угоди; г) заходи безпосереднього примусу; ґ) акти державного управління [10, 11]. Наведені класифікації містять такі недоліки: прослідковується невідповідність між понятійним апаратом і класифікацією: у визначенні акцентується увага на управлінських діях (їх частині), а при класифікації – на їх результаті. До того ж не простежується єдиного критерію класифікації, який дозволяє виявляти однотипні явища. При цьому цілком можна приєднатись до критики Ю.М.Козлова, що при укладенні органами управління цивільно-правових угод, вони є суб’єктами майнових прав, і підпадають під дію норм цивільного, а не адміністративного права. Що ж стосується безпосереднього примусу, то і він не являє собою самостійної форми управлінської діяльності, так як знаходить свій вираз чи у виданні відповідних актів чи у здійсненні організаційних дій (наприклад, затримання порушника громадського порядку і доставлення його в органи міліції), а тому і не повинен розглядатись як самостійна форма [23, 28-29].

Заслуговує на увагу ще одна класифікація форм управлінської діяльності, яка розрізняє: а) видання актів управління; б) вчинення інших юридично значимих дій; в) проведення безпосередньо організаційних заходів; г) вчинення матеріально-технічних дій [1, 168]. В цій класифікації, порівняно з наведеними раніше, новелою було виділення такої форми, як “вчинення інших юридично значимих дій”. Фактично такими діями органів управління виступають дії, що не викликають необхідності видання акту управління, але породжують правові наслідки. Деякими науковцями поряд із здійсненням юридично значимих дій виділяються і реєстраційні. Їх роль головним чином полягає у тому, щоб підтвердити юридичні факти чи їх системи. Очевидно, акт реєстрації є рішенням компетентного органу, що вказує на юридичний стан суб’єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований і розісланий тощо. До інших юридично значимих дій також можна віднести: прийняття присяги, службове атестування і т.д. [14, 221]. В адміністративно-правовій літературі висловлювався погляд щодо об’єднання реєстраційних та інших юридично значимих дій з виданням індивідуальних актів управління під загальною рубрикою “застосування права”. Відповідно до цього пропонувалась така класифікація форм управлінської діяльності: а) встановлення норм права; б) застосування норм права; в) здійснення організаційних дій (оперативно-організаційна робота); г) здійснення матеріально-технічних операцій [23, 31]. З такою точкою зору не можна погодитись, оскільки застосування норм права є лише однією з форм реалізації права поряд з виконанням, дотриманням і використанням, які знаходять свій прояв у сфері управлінської діяльності.

Польський адміністративіст Є.Старосцяк запропонував серед правових форм управлінської діяльності виділяти укладання договорів. Аналіз змісту його монографії “Правові форми адміністративної діяльності” вказує на те, що в даному випадку автор має на увазі адміністративні договори [24, 16].

Питання про включення адміністративного договору до числа правових форм управлінської діяльності до сьогоднішнього дня залишається дискусійним. Розгалуженню позицій науковців



сприяла абсолютизація предметно-методологічних відмінностей між публічними та приватними галузями права. Для адміністративного права традиційним було використання виключно методу владних приписів, при якому детально регламентується і зводиться до мінімуму свобода вибору суб'єктами варіантів своєї поведінки. Тому допустимість використання в адміністративному праві договорів була досить сумнівною. Але державне будівництво на основі принципів поділу влади, децентралізації, незалежності місцевого самоврядування робить просте адміністрування недоцільним, а часом і неможливим. Перехід від командного, директивного управління до застосування методів опосередкованого, стимуляційного впливу призвів до становлення нових форм управлінської діяльності. За цих обставин повернення до проблеми “адміністративний договір” та її переосмислення в сучасних умовах є своєчасним, а розгляд та аналіз адміністративного договору як форми управління – продуктивним.

Іншу класифікацію запропонував Д.М.Бахрах, який зовнішні прояви (акти) управлінської діяльності в залежності від їх юридичного результату згрупував таким чином: 1) правові акти: а) нормативні акти; б) ненормативні акти загального значення; в) акти застосування права; г) адміністративні договори; р) інші юридично значимі дії; 2) неправові акти: а) організаційно-масові заходи; б) матеріально-технічні операції [4, 27]. В більш пізніх роботах автор уточнив свою позицію і запропонував класифікувати форми управління на: 1) видання правових актів; 2) укладання адміністративних договорів; 3) вчинення інших юридично значимих дій; 4) організаційно-масові заходи; 5) матеріально-технічні дії [5, 151]. Таким чином, пропонується відразу два варіанти вирішення питання класифікації форм управлінської діяльності. У першому варіанті як форми управління фактично розглядаються результати управлінської діяльності – видані нормативні акти, ненормативні акти загального значення, акти застосування права, адміністративні договори. В той же час у другій класифікації йдеться вже про саму діяльність як процес, зокрема видання правових актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значимих дій, організаційно-масові заходи, матеріально-технічні дії, що, в загальному, відповідає філософському розумінню змісту категорій “форма”. Хоча Б.Габрічидзе вважає, що під час розгляду кожної форми, в тому числі і діяльності з видання нормативних та індивідуальних актів, необхідно враховувати низку моментів, без яких є неможливим розкриття змісту самого поняття “форма управлінської діяльності”. Такими елементами, сукупність яких складають зміст поняття “форми управлінської діяльності”, є видання чи прийняття акту, його характер, зміст і форма [8, 195].

Узагальнення наведених та інших існуючих класифікацій форм управлінської діяльності, а також практика діяльності органів публічного управління спонукали до того, що сьогодні найбільш розповсюдженою є така класифікація правових форм управлінської діяльності:

- а) видання нормативних актів управління;
- б) видання ненормативних (індивідуальних) актів управління;
- в) укладання адміністративних договорів;
- г) здійснення інших юридично значимих дій [див.: 3, 236; 14, 213].

Погоджуючись в цілому з такою класифікацією, вважаю за потрібне внести деякі уточнення.

За своїм характером управлінська діяльність є достатньо різносторонньою і тому не може зводитись тільки до видання нормативних та індивідуальних актів управління. Зазначений поділ актів органів публічної влади залишає за межами класифікації велику кількість актів, яким властиві як ознаки нормативних, так і індивідуально-конкретних актів. Це призводить до невиправданого зарахування їх або до нормативних або до індивідуальних актів, що є досить сумнівним, оскільки вони не містять достатньої кількості видових ознак останніх.



На існування зазначеної проблеми неодноразово зверталась увага в юридичній літературі. Як варіант її вирішення пропонується виділення таких актів у самостійний вид – розпорядчі акти [див.: 6, 63-64; 18, 109; 15, 262]. До них, зокрема, слід віднести акти, що встановлюють напрямки діяльності органів, містять вказівки щодо досягнення необхідних результатів тощо.

Розпорядчі акти не направлені на зміну чи припинення дії норм права, не створюють нових норм. В таких актах не зазначається строк їх дії, за змістом вони є актами, які втрачають силу після виконання зазначених в них положень. Їх ефективність має значення у найближчий період після видання, так як вони являють собою оперативну реакцію органів на зміни в управлінській ситуації. Зміна ситуації може потягнути за собою прийняття нових розпорядчих актів з тих же питань. Цим вони відрізняються від правових норм і представляють собою директиви про те, як найбільш ефективно виконати ці норми. Причому, незалежно від ступеня деталізації розпорядчих приписів, в них, як правило, не визначаються способи відповідної діяльності, не встановлюється, які саме заходи необхідно вживати, щоб досягти поставленої мети. Вибір найбільш доцільних шляхів реалізації таких розпорядчих актів, як правило, залишається на розсуд адресату і значною мірою зумовлюється його статусом і змістом регламентованої діяльності [20, 30].

В спеціальній літературі виділяють такі характерні ознаки розпорядчих актів:

- а) адресати визначаються в узагальненій формі;
- б) містять приписи щодо напрямків дій або певних її видів;
- в) не містять санкцій, що забезпечують виконання зазначених приписів [17,8];
- г) адресуються лише державним органам чи посадовим особам;
- г) направлені на вирішення певної проблеми в конкретній сфері суспільних відносин, але, разом з тим, не носять яскраво вираженого індивідуального характеру.

На підставі цього формулюється визначення розпорядчого акта як “офіційного письмового документа субординаційного характеру, що видається уповноваженим органом держави чи посадовою особою, встановлює напрямки і характер діяльності підлеглих державних органів чи осіб по забезпеченню реалізації приписів нормативно-правових актів” [17, 9].

Розпорядчі акти можуть видаватись органами управління різних рівнів. Наприклад, Указ Президента України від 13.08.2002 р. “Про додаткові заходи щодо реалізації конституційних прав громадян на звернення” визначає напрямки діяльності державних органів, які сприяють реалізації норм Закону України “Про звернення громадян” [11]. Акти розпорядчого характеру видаються і на місцевому рівні. Прикладом цього є Розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 11.07.1999 р. “Про невідкладні заходи по забезпеченню організованого збору врожаю зернових культур”.

Викладене дає підстави розглядати розпорядчі акти як особливий вид актів органів публічної влади, а відповідно і як різновид правових форм управління, що займають проміжне положення між нормативними та індивідуальними актами. Тому, при класифікації форм управлінської діяльності слід наголошувати увагу і на розпорядчих актах.

Щодо неправових форм, то загально визнаним є їх поділ на здійснення організаційних дій і виконання матеріально-технічних операцій. В юридичній літературі спостерігається термінологічна різноманітність щодо визначення неправових форм управління, зокрема організаційні дії визначаються як організаційна, оперативно-організаційна робота, щодо матеріально-технічних операцій, то вони теж досить часто іменуються діями, що в загальнотеоретичному плані є допустимим.

Визначення неправових форм управлінської діяльності і наведена їх класифікація не є загально визнаними. Деякі вчені стверджують, що організаційно-технічні і матеріально-технічні



операції (дії) взагалі не можуть розглядатись як форми управлінської діяльності. Їх роль є виключно допоміжною (діловодство, експедиція, транспорт, охорона і т.д.), а форма вираження – неправовою. Вони не виражають реалізацію влади, здійснюють їх не управлінські працівники, а обслуговуючий персонал [3, 237].

Така позиція викликає певні заперечення. Виконання матеріально-технічних операцій (дій) має дійсно допоміжний характер, так як з їх допомогою обслуговується процес управління та інші правові форми управлінської діяльності, але їх природа, роль і значення визначаються конкретним видом матеріально-технічних дій.

Всю різноманітність матеріально-технічних дій можна звести у дві групи: 1) внутрішні матеріально-технічні дії; 2) матеріально-технічні дії, що здійснюються органом управління зовні [5, 152].

До першої групи належать матеріально-технічні дії, пов'язані з діловодством (реєстрація, оформлення, розмноження, розсилання документів), обробкою інформації (підрозрахунки, підготовка певних даних), складання довідок, звітів і т.д. Такі дії є допоміжними, підготовчими по відношенню до тих завдань, для реалізації яких створюється і функціонує орган управління. Їх виконання регламентується положеннями, що визначають внутрішню організацію роботи органу. Такі матеріально-технічні дії у більшості випадках дійсно здійснюються допоміжним персоналом, але не виключно ним. Так, управлінський персонал теж може, а інколи і зобов'язаний здійснювати зазначені матеріально-технічні дії. Наприклад, обов'язком організаційного відділу апарату Хмельницької обласної державної адміністрації є узагальнення, поширення та зберігання інформації про діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; юридичний відділ організує облік і зберігання текстів законодавчих та інших нормативно-правових актів України [див.:19].

До другої групи матеріально-технічних дій можна віднести дії працівників міліції по доставляння осіб, які потребують невідкладної допомоги в медичні заклади; по виконанню постанови про адміністративний арешт (охорона, організація харчування та інше) В цих діях безпосередньо виражається виконавча влада і здійснює їх управлінський персонал.

Таким чином, матеріально-технічні дії обґрунтовані більшістю науковцями, належать до числа неправових форм управлінської діяльності.

Організаційні дії знаходять своє практичне вираження у повсякденній роботі адміністративно-управлінських працівників. Вони забезпечують чітку й ефективну роботу системи управління та її управлінських одиниць і безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. Найчастіше використовуються такі організаційні дії: проведення нарад, перевірок, семінарів, зборів, конференцій, інструктування, розповсюдження позитивного досвіду, зустрічі з громадянами, трудовими колективами, представниками громадських об'єднань і т.д.

Організаційні дії здійснюються як усередині апарату управління, мають внутрішньо управлінське значення, так і використовуються для здійснення впливу на об'єкти управління.

Крім викладених критеріїв класифікації форм управлінської діяльності, в науковій літературі виділяють ще й такі: цілеспрямованість [13, 163], ступінь юридичного вираження; масштабність; суб'єктне вираження; юридичний зміст та інші критерії [3, 238-239].

Вирішення питання про видову різноманітність форм управління знаходиться у прямій залежності від того, якої точки зору щодо суті форм управління дотримується автор. Запропоновані класифікації дозволяють розглянути форми управління лише з точки зору зовнішньо вираженої управлінської діяльності органів управління. Разом з тим, особливої актуальності набуває питання класифікації форм управління для прихильників "широкого" тлумачення складових понять категорії "форми управління". Адже форма управління



представляє собою систему різних елементів, має багато сторін і значень. Це пояснюється філософським сприйняттям форми не лише як способу зовнішнього вираження змісту, а й як відносно стійкої визначеності зв'язків елементів змісту та їх взаємодію, як тип і структуру змісту. Категорія “управління” теж носить багатоплановий характер і досить виправдано розглядається в різних аспектах. Тому при класифікації форм управління доцільно використати певні засоби системного підходу.

Найбільш практичним, на наш погляд, виступає структурно-функціональний критерій класифікації форм управління, за яким виділяються форми організації органів управління (структурна форма управління) (структурний аспект) і форми діяльності органів управління (функціональний аспект), які в свою чергу поділяються на форми як відображення процесу управлінської діяльності, так і форми як зовнішній прояв самої управлінської діяльності.

Під структурною формою управління слід розуміти зовнішнє вираження способів побудови як системи управління в цілому, так і її структурних одиниць, враховуючи при цьому форми взаємовідносин між ними. Управління як діяльність здійснюється у вигляді дій, що послідовно змінюють одна одну в певному порядку, тобто протікає за певною процедурою, яка також повинна розглядатись як форма по відношенню до змісту цієї діяльності. Такою формою є конкретні дії суб'єктів управлінського процесу. Під формою управлінської діяльності, з точки зору зовнішнього вираження її результатів, слід розуміти прийняті органами управління в межах їх компетенції управлінські акти, які оформлені у вигляді нормативного, розпорядчого, індивідуального акту чи адміністративного договору. Зовнішнє вираження діяльності суб'єктів управління під формами управління слід розуміти зовнішньо виражені результати діяльності суб'єктів управління, що відповідають їх компетенції.

Завдяки такій класифікації відображаються найбільш суттєві аспекти форм управління, які дозволяють повно і всебічно визначити зміст та природу управлінської діяльності, виявити основні напрямки її удосконалення.

Класифікація форм управлінської діяльності за структурно-функціональним критерієм відображає найбільш загальні її складові, кожна з яких може бути представлена у вигляді відповідної підгрупи.

### Література

1. *Административное право / Под ред. А.Е.Луева. – М., 1970.*
2. *Акты управления (Вопросы теории). Межвуз.сб.науч.пр. – Иваново: Ивановский гос. университет, 1987.*
3. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.*
4. *Бахрах Д.Н. Формы государственного управления // Советское государство и право. – 1983. – №4.*
5. *Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 1997.*
6. *Братусь С.Н., Самоценко И.С. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. – М., 1962.*
7. *Васильев Р.Ф. Акты управления (понятия и юридические свойства): Автореф.дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1990.*
8. *Габричидзе Б.Н. Апарат управления местных Советов. – М., 1980.*
9. *Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – Красноярск, 1997.*
10. *Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности. – Автореф.док.дис. – М., 1948.*



11. "Про звернення громадян" Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст.256; Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо реалізації конституційних прав громадян на звернення" ( від 13. 08. 2002 р).
12. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты. – Свердловск, 1991.
13. Корнев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Ч.1. – М., 1997.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К., 1999.
15. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975.
16. Манохин В.М. Советское административное право: Курс лекций. Вып.первый. Часть Общая. – Саратов, 1968.
17. Папушин В.В. Правова природа розпорядчих актів: Автореф.дис. ... канд.юр.наук. – Х., 1998.
18. Петров Г.И. Классификация актов советских государственных органов // Правоведение. – 1964. – №1.
19. Положення про юридичний відділ апарату Хмельницької облдержадміністрації. Затверджено наказом керівника апарату облдержадміністрації від 16 листопада 2000 року.
20. Правоприменение в советском государстве. – М., 1985.
21. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел: Учебное пособие. – М., 1974.
22. Советский энциклопедический словарь. / Гл.ред. А.М.Прохоров. – 4-е изд. – М., 1988.
23. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1977.
24. Старосцяк Е. Правовые формы административной деятельности: Пер.с пол. – М.: Госюриздат, 1959.
25. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького інституту регіонального управління та права (протокол №6 від 10 квітня 2003 р.)*



*Ващук О.М.,  
здобувач Інституту держави і права  
ім. В.М. Корецького НАН України*

### **ВИЗНАЧЕННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ УКРАЇНИ**

Наприкінці ХХ століття Україна стала на шлях реформування суспільства і держави. Фундаментальні соціально-політичні реформи, перехід до ринкових відносин в економіці, створення демократичних інститутів, розвиток принципів суверенітету та народовладдя сприяло зростанню громадської активності українських громадян та змінило характер розвитку громадянського суспільства в Україні. Становлення останнього тісно пов'язано з інституціоналізацією об'єднань громадян (громадських організацій зокрема), які дають змогу найбільш