**Хмельницький економічний університет**

**Реферат**

**з дисципліни "Правознавство"**

**На тему:**

**Форми державного управління**

Виконав:

студент групи ОА – 1.2.

Перевірив:

Біжко М.В.

**м. Хмельницький**

**План**

Вступ

І. Розділ. Поняття і види форм державного управління

1.1 Поняття форм державного управління

1.2 Види форм державного управління

ІІ. Розділ Поняття і види правових актів управління; вимоги, що ставляться до них

2.1 Поняття правового акту управління

2.2 Види правових актів управління

2.3 Вимоги до правових актів управління

Висновки

Список використаної літератури

**Вступ**

***Адміністративне право*** – одна з провідних галузей у правовій системі України, складне соціально – юридичне утворення, в якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві.

Адміністративне право базується на положеннях Конституції України, нормативних актах Президента, Верховної Ради та Уряду України, актах органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, інших державних структур. Воно тісно пов‘язане із теоретичними положеннями таких суміжних юридичних наук, як теорія держави і права, конституційне право, цивільне право, кримінальне право, кримінальний процес, кримінологія, трудове право та інших. Тому для більш повного висвітлення теми моєї курсової я звернувся до підручників таких авторів як Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Авер‘янов В.Б., С.В. Ківалов та ін.

Адміністративне право регулює діяльність структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організація. Норми адміністративного права охороняють відносини, що складаються під впливом цивільного, трудового, сімейного та інших галузей права.

Тема моєї курсової роботи ***"Форми державного управління".***

Адміністративне право пов‘язане з виконавчою владою та державним управлінням. Воно виступає обов‘язковим інструментом, здійснення державної виконавчої влади у формі державного управління, саме тому я зосередився на самому поняття форм управління, їх класифікації та основних умовах їх застосування.

Безпосередньо нормами адміністративного права встановлюються державно-владні управлінські правовідносини та закріплюються права і обов‘язки громадян, здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління та їх структурами, визначаються принципи, методи, форми державно-управлінської діяльності.

На сучасному етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин, якими кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення.

**І Розділ.** **Поняття і види форм державного управління**

**1.1** **Поняття форм державного управління**

Сприйняття загальновизнаного в цивілізованому світі поняття державної влади як єдності трьох її гілок (законодавчої, виконавчої, судової) передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість їх функцій і компетенції, а й оснащення кожної з цих гілок відпрацьованим механізмом, призначеним реалізовувати ці функції і компетенції у конкретній практичній діяльності.

Тобто, державна влада не може реалізовуватися сама по собі. Вона має бути представлена (виражена) в певних діях, які сприймаються як такі, що містять державно-владні накази керуючого впливу.

Такі дії являють собою: по-перше, чітко виражені в реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що йдуть від конкретних суб'єктів, які відбивають інтереси держави (суб'єктів з державно-владними повноваженнями); по-третє, дії, які реально відчувають численні державні та громадські структури, а також фізичні особи.

Якщо застосувати цей підхід до такої категорії, як виконавча влада, то цілком справедливим буде висновок, що вона міститься і знаходить вияв у державному управлінні, а суб'єктами, в чиїх діях вона представлена, будуть органи державної виконавчої влади, які, в свою чергу, поширюють її вплив за допомогою інших виконавчо-розпорядчих органів.

Викладена позиція дає змогу визначити сутність і здійснити видову класифікацію такої юридичної категорії, як форми державного управління (форми державно-управлінської діяльності, адміністративно-правові форми, форми управління).

Що ж означають ці форми? У загальнонауковому трактуванні "форма" завжди пов'язується з категорією "зміст". У даному разі під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту.

Так, зміст гри в шахи зовнішньо виражається у формі переміщення за певними правилами фігур на шаховій дошці. В шахи можна фати й подумки. Але тоді не спостерігатимуться реально відчутні дії, які об'єктивно свідчать про те, що ведеться така гра, тобто зміст гри не виражатиметься зовнішньо, зміст буде без форми, в якій він може себе виявити.

Аналогічно й державне управління зовнішньо виражається в конкретних, реальних, відчутних діях державних органів і посадових осіб. Так зміст державно-управлінської діяльності набуває потрібної форми і піддається чіткому сприйняттю.

Отже, у най загальнішому вигляді під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності.

Кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним інтересам.

Конкретними прикладами дій суб'єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності (тобто прикладами форм управлінської діяльності), можуть слугувати такі їх дії, як: видання акту управління, прийняття рішення, вирішення скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю, заборона чого-небудь тощо.

Аналіз використовуваних у державному управлінні форм свідчить, що їх сукупність — це своєрідне системне утворення, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним, проте не є взаємозамінними.

Система форм відіграє в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, за допомогою цієї системи забезпечується: підтримка встановленого порядку; використання в інтересах і цілях державного управління потенціалу недержавних структур і громадян; гласність й урахування громадської думки; зміцнення законності, дисципліни й організованості.

Форми управлінської діяльності відзначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер державного управління. Між ними немає жорсткої залежності і взаємообумовленості. Через це одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних галузях і сферах.

Це дає змогу виконавчо-розпорядчим органам через застосування усього масиву відомих форм реалізовувати свої повноваження і в економіці, і в адміністративно-політичній діяльності, а також успішно розв'язувати питання внутрішньо організаційного характеру.

Водночас застосування суб'єктом управління тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією, характеристиками об'єкта управління, управлінською метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. У такій ситуації принципово важливим виявляється уміння вільно орієнтуватись у всій різноманітності форм, здатність здійснити обґрунтований вибір найбільш ефективних серед них, а за необхідності поєднувати вже відомі, або знайти нові форми.

Існуючі взаємозв'язки і взаємозалежності між формами та іншими складовими управлінської діяльності, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться у положеннях про той чи інший орган державного управління, посадових інструкціях, правилах тощо.

Так, служби безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, згідно з положенням про них, мають право проводити наради, семінари, конференції, конкурси та інші заходи щодо вдосконалення роботи з питань забезпечення безаварійної роботи транспортних засобів.

Державний комітет у справах захисту прав споживачів, згідно з положенням про нього, має право: давати господарюючим суб'єктам обов'язкові для виконання приписи щодо припинення порушень прав споживачів; опломбовувати, в порядку, передбаченому законодавством у сфері торгівлі, громадського харчування і послуг, виробничі, складські, торгівельні та інші приміщення, а також неправильні, несправні й такі, що не мають відповідного клейма, чи з порушеними термінами перевірки, вимірювальні прилади; проводити в установленому порядку за участю заінтересованих центральних органів державної виконавчої влади та господарюючих суб'єктів порівняльні огляди, виставки, дегустації якості товарів.

Міністерство промисловості у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання чинного законодавства накази, організує та контролює їх виконання; у разі потреби видає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями спільні акти; складає в установленому порядку зведені квартальні, річні бухгалтерські, статистичні звіти і баланси за видами діяльності.

Державному комітету України по туризму надано право створювати у встановленому порядку спеціальні фонди позадержавних коштів.

Державній адміністрації залізничного транспорту України надано право розробки узгодженого графіка руху поїздів і плану їх формування; розробки технічних вимог до нових видів рухомого складу. Укрзалізниця в межах своєї компетенції видає накази, обов'язкові для виконання залізницями, об'єднаннями, підприємствами та організаціями залізничного транспорту, які входять до сфери управління Укрзалізниці, організує та контролює їх виконання.

Аналіз ступеня адміністративно-правової регламентації, порядку використання управлінських форм (тобто того, наскільки жорстко, детально держава регламентує застосування тієї чи іншої форми) показує, що вона не однакова для різних форм.

Максимально регламентовані форми, що пов'язані з реалізацією правозастосовних, правоустановчих і правоохоронних функцій виконавчої влади. Саме вони викликають найістотніші юридичні наслідки і їх регламентація має важливе значення з позицій забезпечення режиму законності в державному управлінні.

Значно менше регламентовані форми, що не спричиняють прямих юридичних наслідків (наради, консультації). Тут виконавчим органам надається широка можливість самостійного вибору управлінських форм.

Водночас, застосовувані форми державного управління і в першому, і в другому випадку повинні відповідати таким вимогам: не виходити за межі режиму законності; відповідати компетенції даного суб'єкта управління; відповідати призначенню і функціям управлінської діяльності; відповідати змісту і характеру вирішуваних питань; сприяти досягненню мети управлінського впливу; враховувати особливості конкретного об'єкта управління.

Зрозуміло, що ступінь регламентації використання форм державного управління не перешкоджає вільному вибору самим органом управління тієї з них, яка в даній ситуації є доцільною, ефективною, найбільшою мірою відповідає поставленим завданням і меті (наприклад, проведення інструктування замість видання директив).

**1.2 Види форм державного управління**

Різноманітність форм державного управління, помітні відмінності в характері, юридичній силі, ролі в управлінському процесі роблять актуальною проблему їх класифікації. Треба зазначити, що до нині адміністративно-правова наука не має загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності.

Найбільш поширеними є дві класифікації: по-перше, за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту); по-друге, за ступенем правової регламентації процесу їх застосування.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм виділяють: а) правові форми державного управління; б) неправові форми державного управління.

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають і не спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин. Такі форми або передують правовим (проведення ревізії за результатами якої видається юридичний акт), або настають за ними (нарада з приводу реалізації юридичного акта).

За ступенем правової регламентації процесу використання виділяють такі форми державного управління:

1. Встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість).

1. Застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво).
2. Укладання адміністративних договорів.
3. Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій.
4. Провадження організаційних дій.
5. Виконання матеріально-технічних операцій.

Зупинимося на змісті перелічених форм.

1. *Встановлення норм права* (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість). Основним призначенням цієї форми управлінської діяльності є виконання наказів, законів, а також інших державно-владних приписів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру.

Як правило, повноваження органів державного управління з встановлення загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів (норм права), тобто повноваження щодо самостійності (на основі законів і на виконання законів) правотворчості, закріплюються у відповідних нормативних документах.

Так, затверджене Указом Президента "Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади" містить норми, які передбачають, що міністерство в межах своїх повноважень на основі та на виконання законодавства України видає накази, організує та контролює їх виконання, а у випадках, передбачених законодавством України, рішення міністерства можуть бути обов'язковими для виконання центральними органами державної виконавчої влади, підприємствами незалежно від форм власності та громадянами. Міністерство в разі потреби видає разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади, місцевими органами влади і самоврядування спільні акти.

Аналогічні норми містяться в положеннях, якими регулюється діяльність конкретних міністерств, комітетів, відомств. За допомогою такої нормотворчості конкретизуються і деталізуються загальні норми законів. Природно, що при цьому не змінюється їх смисл, але забезпечуються умови для найбільш гнучкої й ефективної реалізації передбачених законами правил з урахуванням особливостей місця і часу виконання.

Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності практично виражається у виданні органами державного управління нормативних актів. Цим шляхом забезпечується для них можливість активно впливати (керувати) у рамках вимог законів на підвідомчі сфери (громадські відносини).

Такі нормативні акти найчастіше встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників суспільних відносин. У них часто містяться обмеження і заборони, обумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління, здійснюють правоохоронні функції управлінського характеру (наприклад, встановлення певного правового режиму), передбачають юридичні гарантії забезпечення законності і дисципліни в управлінні.

Так, Кабінет Міністрів постановою № 576 від 12 жовтня 1992 р. затвердив нормативний документ — Положення про дозвільну систему, яким установив цілий ряд норм, що регламентують порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, охорони, транспортування вогнепальної зброї, боєприпасів, радіоактивних, наркотичних, отруйних речовин.

Нормотворчу діяльність органів державного управління можна вважати опосередкованою на відміну від безпосереднього встановлення норм права, яке здійснюють органи законодавчої влади. Ця опосередкованість визначається підзаконністю нормативних актів органів управління, що видаються на основі й на виконання законів.

Отже, виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління виступає як регулятор суспільних відносин. Це дозволяє органам державного управління активно впливати на суспільне життя, ефективно вирішувати питання господарського, адміністративно-політичного, соціально-культурного будівництва.

2. *Застосування норм права* (видання нормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво) — основна форма управлінської діяльності. Саме за допомогою юридичних актів індивідуального характеру закони та інші правові норми застосовуються до конкретних обставин управлінського життя. Такі акти містять точно визначені і персоніфіковані юридично владні приписи. Вони відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна, припинення адміністративно-правових відносин.

Акти застосування норм адміністративного права мають свої відмітні ознаки:

1) акт застосування норм адміністративного права має індивідуальний характер. Індивідуальність проявляється, по-перше, в тому, що він розв'язує цілком визначене й конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватись вміщеного в акті припису.

2) акт застосування адміністративно-правової норми має юридичну природу. Він має державно-владний характер і є обов'язковим для всіх, кому адресований. Виконання акта гарантується, а за необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Треба зазначити, що такі акти не завжди містять владні приписи особі, до якої звернена норма безпосередньо. Тобто сам акт може бути звернений до однієї особи, а приписи, що містяться в ньому, — до іншої. Наприклад, наказ про нагородження цінним подарунком безпосередньо звернений до однієї особи, яка таким подарунком нагороджена. Водночас, вміщенні в ньому державно-владні приписи спрямовані й органу, що зобов'язаний цей подарунок видати.

3) такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) — суб'єкта застосування норм адміністративного права. Дана обставина залишається в силі й тоді, коли акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. Наприклад, акти про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги тощо.

4) акт застосування норм адміністративного права спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. Водночас він не тільки юридичний факт, а й виконує регулятивні функції. Норми адміністративного права регулюють абстрактні управлінські відносини. Ця абстрактність нормативних приписів не дозволяє використовувати їх для безпосереднього впливу. З цією метою використовуються акти застосування норм права, які стають самостійним засобом управління соціальними процесами.

За своєю суттю індивідуальний акт застосування норм права — це оформлене у вигляді індивідуального державно-владного припису рішення органу управління з приводу оцінки конкретної життєвої обставини з точки зору діючих нормативних приписів. Прикладами таких актів є накази про призначення на посаду, про звільнення з посади, надання відпустки, допомоги, пільг, зарахування до резерву на висунення, документи про утворення управлінських структур, постанови про вирішення справ про адміністративні правопорушення, про розгляд скарг громадян тощо.

Кількість і масштабність актів застосування норм права не піддається жодному переліку. По суті, вся динаміка державного управління охоплюється цією формою діяльності виконавчо-розпорядчих органів.

Отже, акт застосування норм адміністративного права — це індивідуальний юридичний акт, що вирішує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має держано-владний характер, видається уповноваженим органом в установленому порядку.

3. Укладання адміністративних договорів. Своєрідною формою державного управління слід вважати адміністративні договори. З самого початку доцільно зазначити, що досить інтенсивно використовуваний в адміністративно-правовій літературі термін "адміністративний договір" у нормативних джерелах не вживається.

Основне питання даної проблеми полягає в тому, що договірні відносини характерні для цивільного права і відрізняються юридичною рівністю волевиявлення сторін, які в них вступають. Тобто, договір — це угода сторін, які юридично рівноправні. Природа ж державного управління передбачає імперативність, юридичну владність волевиявлень даної сторони і як наслідок — юридичну підвладність іншої сторони.

З таких позицій сам термін "адміністративний договір" нібито суперечить правовій логіці.

Проте змінювані в процесі історичного розвитку суспільні відносини і практика їх регулювання викликали до життя такий вид угод, як плановий договір. Мається на увазі договір, який укладається внаслідок того, що вступ у договірні відносини передбачений планом (аналогічним документом), який, по суті, є управлінський (вольовий і владний) акт держави.

Наприклад, п. 2 Указу Президента України від 13 жовтня 1997 р. "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 вересня 1997 р. "Про стан науково-технічної сфери України та невідкладні заходи щодо підвищення ефективності її державного регулювання" містить норму, яка вимагає від Міністерства України у справах науки і технологій разом з Національною академією наук у місячний термін подати Президентові України перелік заходів щодо підтримки науково-технічної діяльності у регіонах.

Питання про характер планових договорів стає предметом докладного аналізу вчених-цивілістів. У результаті — вони дійшли висновку, що у такому виді угод різко обмежується індивідуальна воля сторін.

Отже, в юридичній практиці набули значного поширення договори, в яких воля однієї із сторін органічно поєднується з управлінською волею держави, тобто дана сторона виступає як юридично владний суб'єкт. Інша ж сторона зобов'язана їй підкоритися, тобто виступає як юридично підвладний суб'єкт. Така ситуація вже характерна для управлінських та адміністративно-правових відносин.

Проте відносини, в яких учасники договору перебувають не в однаковому становищі, а орган управління зберігає владні повноваження, тобто повноваження адміністративно-правового характеру, виникають не лише через дію актів планування.

Так, адміністративний договір використовується у процесі оформлення громадян на роботу, коли у двосторонній бесіді щодо умов праці посадова особа і претендент на посаду дійшли згоди. Такий адміністративний договір передує факту призначення на посаду відповідним наказом.

Перехід до побудови ринкових відносин потребує вдосконалення державно-управлінської діяльності, в тому числі й через застосування форм, які найбільшою мірою відповідають сучасним умовам і розвитку суспільства. Однією з таких форм треба визнати на нинішньому етапі договори, в яких однією зі сторін виступає орган державного управління з властивими йому державно-владними повноваженнями.

Нині дедалі частіше приймаються нормативні акти, які зобов'язують сторони до укладення договорів.

Так, в Указі Президента України "Про додаткові заходи щодо матеріального і морального заохочення працівників вугільної промисловості" від 9 січня 1996 р. містяться такі норми:

Кабінету Міністрів України за погодженням з об'єднанням галузевих профспілок:

визначити умови оплати праці, розміри тарифних ставок, схеми посадових окладів...;

установити граничні розміри надбавок, доплат, премій і винагород...;

передбачити запровадження додаткових заходів стимулювання сумлінної та високопродуктивної праці...

Аналіз цього Указу, який має явно виражений адміністративно-правовий характер, свідчить про те, що Кабінет Міністрів зобов'язаний в адміністративно-правовому порядку, тобто через видання відповідних адміністративно-правових актів, визначити умови оплати праці; встановити граничні розміри надбавок, доплат, премій, винагород; ввести додаткові заходи стимулювання; підготувати законопроекти.

Проте перш ніж виконати свою виконавчо-розпорядчу функцію (виконати волю глави держави шляхом прийняття одностороннього вольового рішення), йому необхідно усі ці питання погодити з об'єднаннями галузевих профспілок. Тобто, Кабінет Міністрів України зобов'язаний (саме так передбачено адміністративно-правовою нормою) вступити з об'єднанням профспілок у договірні відносини.

Отже, виникає договір, який регламентується адміністративно-правовими нормами. Цей висновок підтверджується такими обставинами:

по-перше, основою для його укладення є адміністративно-правова норма;

по-друге, він набирає чинності тільки в тому випадку, якщо буде прийнято відповідний адміністративно-правовий акт;

по-третє, якщо дія даної угоди буде визнана недоцільною, вона може бути припинена в адміністративному порядку шляхом видання правового акта, що скасовує попередній.

Таким чином, договірні відносини передують виникненню "стандартних" адміністративно-правових відносин, а потім опиняються немов би всередині цих адміністративних правовідносин. Отже, з точки зору вольового змісту, виділяються два види договорів. По-перше, договори, які створюються на основі вільного волевиявлення сторін. Це суто цивільно-правові договори. По-друге, договори, які виникають з волі держави, за обов'язкової участі її органів і під впливом норм адміністративного права. Це адміністративні договори.

При розгляді юридичної природи договорів другої групи (адміністративних договорів) важливо зазначити, що вони виникають лише в сфері виконавчо-розпорядчої, діяльності органів державного управління, тобто там, де складаються адміністративно-правові відносини.

Норми адміністративного права безпосередньо впливають на вольовий зміст угод і формують їх так, що воля суб'єктів договору скеровується на реалізацію норми адміністративного права, тобто на реалізацію волі держави. Такий договір хоч і зберігає попередні цивільно-правові форми, однак, набуває нової якості — стає адміністративним договором.

Характерним у даному розумінні є пояснення на законодавчому ріпні терміна "державний контракт". У Законі "Про поставки продукції для державних потреб" від 22 грудня 1995 р. йдеться, що державний контракт — це договір, укладений між державним замовником від імені держави і виконавцем замовлення. В сувою чергу, державне замовлення визначається як спосіб державного регулювання економіки, тобто спосіб державно-владного впливу на відносини в даній сфері, спосіб формування адміністративно-правових відносин. Більше того, виконавець не може відмовитися від укладення контракту, якщо держава в особі замовника вважає це необхідним. У разі відмови від укладення контракту на замовника накладаються штрафні санкції. Дана обставина не залишилась не поміченою законодавцем і в результаті — в нормативних документах з'явився термін "договір доручення".

Викладене дозволяє встановити риси, характерні для адміністративного договору:

* це угода, що виникає в сфері державного управління у зв'язку і з приводу реалізації органом державного управління повноважень виконавчо-розпорядчого характеру;
* підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт — владний вольовий припис;
* адміністративний договір завжди конкретизує норму адміністративного права чи акт правозастосовної діяльності органу управління;

• адміністративний договір має організуючий характер.

Вищенаведене дозволяє дати визначення адміністративному договору.

***Адміністративний договір —*** це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших.

Така угода спрямована на встановлення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин.

Отже, подальший розвиток механізму державно-управлінської діяльності в умовах поступового переходу до ринкових відносин робить актуальною проблему адміністративно-договірних угод (адміністративних договорів) з позицій дослідження еволюції адміністративно-правових форм реалізації державного управління.

4. *Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій*. До таких форм насамперед слід віднести різні реєстраційні дії. Наприклад, реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо.

До нині сутність та юридична природа реєстраційних дій повністю не з'ясована. Деякі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку. Проте державна реєстрація має не лише інформаційне значення. її роль головним чином полягає в 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 значущих дій також належать: прийняття присяги, службове атестування тощо.

5. *Здійснення організаційних дій* — це повсякденні і різноманітні вияви управлінської дисципліни, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. Організаційні дії здійснюються для забезпечення чіткої й ефективної роботи відповідних систем управління. Вони мають внутриуправлінське, внутриапаратне значення. Водночас, вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян.

До таких дій можна піднести різні інструктування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо.

6. *Виконання матеріально-технічних операцій* має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес управління та інші форми управлінської діяльності, спрямовані на утворення нормальних умов для здійснення адміністративних функцій.

До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, видання юридичних актів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально – технічних операцій не можна зменшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці.

**ІІ Розділ. Поняття і види правових актів управління; вимоги, що ставляться до них**

**2.1 Поняття правового акту управління**

Видання правових актів управління слушно розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції органів виконавчої влади. Адже саме з допомогою таких актів досягається упорядкованість та стабільність адміністративно-правових відносин, їх розвиток.

Як у науковій літературі, так і в українському .законодавстві відсутнє загальноприйняте визначення правового акту управління, немає єдиного підходу до назви таких актів. У літературі використовуються різні визначення: «адміністративні акти», «акти державної адміністрації», «виконавські рішення» тощо.

Серед *підходів до визначення поняття правового акту управління найбільш поширені наступні.* Деякі вчені визначають його як правовий різновид управлінського рішення, який являє собою юридично владний, прийнятий шляхом одностороннього волевиявлення акт уповноваженого суб'єкта адміністративного права (органу виконавчої влади, органу управління (адміністрації) підприємства, установи, організації, посадової особи), має встановлену законодавством форму та спрямований на утвердження адміністративно-правових норм, виникнення та зміну адміністративно-правових відносин з метою здійснення завдань та функцій у сфері виконавчої влади. Шляхом видання такого акту орган (посадова особа) вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), яке виникає у проносі його діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій виконавчої влади.

У спеціальному дослідженні проблематики актів управління було визначено, що правові акти управління як польові владні дії державних органів та органів деяких громадських організацій, спрямовані на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління, на встановлення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Ці дії іноді виражаються у формі усних настанов, але і вони оформляються документами.

У сучасних джерелах найчастіше акт державного управління визначають як офіційний припис, що заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми і тягне за собою певні юридичні наслідки.

За такого підходу правовий акт управління виглядає як засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади.

**Характерними ознаками правового акту управління** **є:**

1) *підзаконність,* яка означає, що акт управління видається на підставі та на виконання закону і відповідно до актів вищестоящих органів виконавчої влади;

2) *обов'язковість (імперативність)*, яка означає, що акт зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований; ігнорування правових актів управління, їх недотримання, перешкоджання реалізації тягне за собою застосування до винної особи заходів відповідальності;

1. *правомочність,* тобто акти управління видаються органами виконавчої влади відповідно до характеру та в межах наданої їм компетенції;
2. *офіційність,* що полягає у виданні акту від імені органу держави,  
   повноваження якого саме на видання акту такого виду (форми)  
   закріплене Конституцією та законами України;
3. *односторонність,* тобто акт є результатом юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав;
4. *належна оформленість,* яка означає, що акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановлених процедур.

Отже, **правовий акт управління** — *це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури і спрямований на виникнення певних юридичних наслідків.*

Оскільки правові акти управління досить чисельні та різноманітні, велике теоретичне і практичне значення має *їх класифікація.*

**2.2 Види правових актів управління**

В адміністративно-правовій науці **розподіл правових актів управління на види** здійснюється за різними критеріями (ознаками).

За критерієм *юридичної природи (юридичними властивостями)* розрізняють *нормативні, індивідуальні* (іноді їх називають «ненормативні», «правозастосовчі») і *змішані* (комплексні) акти управління. Таке розмежування правових актів управління зумовлено виокремленням таких загальних функцій держави, в тому числі діяльності органів виконавчої влади, як правотворча (право установча) та правозастосовча функції.

**Нормативні акти управління** — це *правові акти управління, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми.* Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата. Саме у нормативних актах виявляється регулятивна роль адміністративного права.

Нормативні акти управління є найбільш містким вираженням реалізації виконавчої влади, оскільки саме через них відбувається підзаконна *адміністративна нормотворчість.* Нормативні акти встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників адміністративно-правових відносин. У них часто містяться обмеження і заборони, зумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління (наприклад, шляхом встановлення певного адміністративно-правового режиму), передбачають юридичні гарантії забезпечення законності й дисципліни в управлінні.

В *особливу категорію нормативних актів* управління виокремлюються: акти, за допомогою яких затверджуються різні правила, положення, інструкції, що містять правові норми; акти, що втратили чинність, раніше видані акти чи їх окремі пункти. Вони, безумовно, є нормативними, хоч і мають в певному розумінні допоміжне значення. Зважаючи на це, окремі дослідники і називали їх актами нормативно-допоміжного значення.

**Індивідуальні акти управління** — *це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків.* Характерною рисою індивідуальних актів управління *є їх очевидний правозастосовчий характер.* Головне в них актах конкретність, тобто вирішення з їх допомогою індивідуальних справ та питань щодо конкретних осіб (особи), виникнення персоніфікованих адміністративних правовідносин, зумовлених цими актами. *Різновидом індивідуальних актів є правоохоронні, юрисдикційні рішення.*

*За юридичними наслідками* індивідуальні акти можуть бути:

а) зобов'язуючими;

б) забороняючими;

в) правоуповноважуючими;

г) такими, які містять відмови.

Такі акти не тільки містять точно визначені й персоніфіковані юридичні приписи, а й *завжди відіграють роль* **юридичних фактів**, з *якими пов'язуються виникнення, зміна та припинення конкретних адміністративно-правових відносин.*

Говорячи про правозастосовчий характер індивідуальних актів управління, не можна применшувати їх певне регулююче значення. Адже індивідуальні акти на основі та в межах приписів, що містяться в нормативних актах, регламентують ті чи інші управлінські відносини. Але на відміну від нормативних актів, які регулюють будь-які управлінські відносини, індивідуальні акти управління завжди регулюють конкретно визначені відносини.

Наступним видом, виділеним за критерієм юридичної природи актів, є **змішані (комплексні)** **акти управління,** *які містять разом з нормами права індивідуальні приписи та рішення щодо конкретних управлінських справ.*

За критерієм *суб'єктів, які мають право видавати чи приймати правові акти управління,* розрізняють: акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади. Крім того, за цим критерієм в окрему категорію правових актів управління можна виділити акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Якщо ж розуміти державне управління не лише як діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а й діяльність інших суб'єктів державного управління, то до правових актів управління мають бути також віднесені:

* акти Президента України;
* акти керівників апарату будь-яких державних органів при здійсненні ним управлінської діяльності щодо службовців апарату відповідних органів;
* акти адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ, організацій (переважно у формі наказів і розпоряджень їх керівників).

За критерієм *юридичної форми вираження* правові акти управління поділяються на: постанови; розпорядження; накази; інструкції; правила; положення.

За критерієм *сфери дії* правові акти управління поділяються на: акти управління, що діють на всій території держави, на території спеціального округу чи особливої режимної території; акти, що діють в межах сфери, галузі державного управління, регіону та в межах органу чи організації; акти, дія яких поширюється на певне коло організацій чи громадян.

За *порядком прийняття* адміністративно-правових актів виділяють акти, які приймаються: єдиноначально; колегіально; спільно двома або більше суб'єктами; за узгодженням.

За критерієм *пов'язаності адресатів із суб'єктом видання актів* виділяють: акти, адресовані безпосередньо підлеглим суб'єктам; акти, адресовані об'єктам у сфері їх функціонального впливу; акти з невизначеним колом адресатів; акти з індивідуально визначеними (персоніфікованими) адресатами.

За критерієм *форми волевиявлення* акти управління поділяються на:

* письмові акти, які є різновидом службових документів;
* усні акти управління, що переважно використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо.

Залежно від *моменту початку дії* необхідно розрізняти акти управління, які вступають в силу:

а) негайно з дати підписання, прийняття;

б) з дати, вказаної в самому акті;

в) в строк, вказаний в іншому акті;

г) після державної реєстрації;

д) після офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку.

За критерієм *обсягу повноважень суб'єкта видання акту* розрізняються:

* дискреційні акти управління, що приймаються на вільний розсуд органу, посадової особи, без необхідності їх узгодження з будь-ким;
* акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту можливість вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів;
* так звані акти «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності можливості вибору.

Отже, *найбільш універсальною та практично значущою є класифікація правових актів управління відповідно до критеріїв юридичної природи, суб'єктів видання та юридичної форми вираження,* оскільки саме ці критерії є достатньо узагальнюючими, охоплюють майже всі інші ознаки актів.

**2.3 Вимоги до правових актів управління**

З юридичної точки зору, тільки розробити та прийняти якісний правовий акт управління зовсім недостатньо. Незважаючи на всю складність та відповідальність даного етапу, котрий є, власне кажучи, початком складного процесу управлінської діяльності, головним у даному процесі є забезпечення своєчасної та ефективної реалізації акту управління. З урахуванням так званої *презумпції дійсності (правильності) чинних правових, актів управління* їхня дія пов'язана з отриманням низки вимог до них.

**Вимоги до правових актів управління** *різнорідні за своєю суттю і тому потребують певної класифікації.*

Деякі учені вказують на необхідність розмежування таких вимог за їх змістом:

1. *загальні вимоги законності,* яким повинні відповідати всі акти управління незалежно від того, ким і коли вони видаються, з якого питання та які юридичні ознаки вони мають;
2. *додаткові (або спеціальні) вимоги* до деяких актів управління залежно від їхнього змісту та призначення;
3. *вимоги організаційно-технічного характеру,* що, як і загальні вимоги, ставляться до всіх актів управління.

Однією з найважливіших умов *юридичної сили* правового акту управління, безумовним фактором його дії є *відповідність акту встановленим вимогам* щодо його юридичного змісту, порядку прийняття тощо. Найчастіше виділяють наступні основні вимоги, яким має відповідати кожен акт управління:

а) відповідність акту положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з ієрархією цих актів у правовій системі;

б) непорушність та необмежуваність актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій;

в) використання при виданні акту лише тих назв і визначень, які передбачені чинним законодавством;

г) суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення га прийняття актів управління. До конкретних вимог у цій частині мають бути віднесені:

* дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках;
* узгодження проектів актів із заінтересованими сторонами;
* забезпечення відкритості у правотворчому процесі, то полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативи правових актів;
* наявність в актах усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо);

д) видання акту управління уповноваженим на це органом, посадовою особою і суворо в межах їх компетенції.

Загалом правові акти управління не тільки приймаються, а й скасовуються (відміняються) у встановленому законом порядку, наявність якого зумовлена їхнім значенням та правовими наслідками.

**Висновки**

Сприйняття загальновизнаного в цивілізованому світі поняття державної влади як єдності трьох її гілок (законодавчої, виконавчої, судової) передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість їх функцій і компетенції, а й оснащення кожної з цих гілок дієвим механізмом, призначеним реалізовувати ці функції і компетенції у конкретній практичній діяльності.

Саме через форми державного управління відбувається реалізація компетенції органів. Форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль. Зокрема, з їх допомогою забезпечуються: додержання встановленого порядку; гласність і прозорість діяльності; зміцнення законності й дисципліни.

По формах можна судити про те, що і як робиться в державних органах відповідно до їхньої компетенції. Правильне розуміння форм управлінської діяльності сприяє глибшому усвідомленню змісту цієї діяльності. Більше того, ефективність реалізації влади багато в чому залежить від правильного використання арсеналу форм діяльності. Вміле поєднання різних форм сприяє вдосконаленню організації управління, його впливу на суспільні процеси.

Конкретними прикладами форм управлінської діяльності можуть бути такі дії, як видання правового акту управління, прийняття будь – якого іншого рішення, розгляд скарги, проведення наради, ревізії, видача ліцензії, реєстрація підприємства, здійснення заходів контролю тощо.

Форми державного управління – відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади.

Виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління виступає як регулятор суспільних відносин. Це дає можливість органам державного управління активно впливати на суспільне життя, ефективно вирішувати питання господарського, адміністративно – політичного, соціально – культурного будівництва.

Під формою державного управління слід розуміти зовнішньо виражену дію — волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у решках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети.

**Список використаної літератури:**

1. Правознавство: Навчальний посібник. /Р.І.Кондратьєв, В.М.Олуйко, В.М.Бондарчук та ін..; За загальною редакцією доцента юридичних наук, професора Р.І.Кондратьєва. – Хмельницький: Видавництво Хмельницького інституту регіонального управління та права, 2002 – 376 с.

2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – Київ: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

3. Административное право Украины: Учебник /Под общей редакцией С.В.Кивалова. – Харьков: "Одиссей"; 2004. – 880 с.

4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В.

Адміністративне право Україн: Підручник. – Київ: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина /Редакційна колегія: В.Б.Авер‘янов. – Київ: Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.