## КОНТРОЛЬНА РОБОТА

## з адміністративного права

**на тему:**

# **“Поняття та види форм державного управління”**

### **ПЛАН**

### **1. Поняття форм державного управління**

### **2. Види форм державного управління**

### **1. Поняття форм державного управління**

Форма управління — це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставле­них перед ними завдань

Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певно­го змісту Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управлін­ня то форми управління — це шляхи здійснення такого цілеспрямо­ваного впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність.

Процес реалізації завдань і функцій знаходить свій юридичний вияв у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визна­чаються характером відносин у сфері управління. Вони складають­ся в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Управ­лінська діяльність викликає різні наслідки: одні дії призводять до

юридичних наслідків, інші — ні.

Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обу­мовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність виконавчої влади. Вони (форми) закріплюються в Конституції України (ст. 117), законах, положеннях, стандартах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які видаються за да­них конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає що в процесі управлінської діяльності відповідні органи виконавчої влади (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесені до їх компетенції. Під час практично­го виконання завдань, покладених на апарат управління, вони реа­лізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону і організація застосування правових норм, а у передбачених законом випадках здійснюють адміністративну юрисдикцію. Ця діяльність органів управління пов'язана з виданням правових актів, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до ви­конання, зміни або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління, іє правовими формами.

Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені управлінські органи, носять дер­жавно-владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів.

Але значна частина діяльності виконавчої влади не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійснен­ням юридичне значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо). Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру.

Неправові форми здійснення виконавчої влади також можуть виникати після правових форм. Неправові форми управлінської діяльності пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосеред­кованими. Їх здійснення базується на правовій основі шляхом вста­новлення загальної процедури, в них також визначаються повнова­ження суб'єктів управління на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконав­чої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різного роду організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних дій.

Дії органів виконавчої влади (їх посадових осіб) здійснюються в межах їх компетенції і є формами управління. Ці форми управлін­ської діяльності також поділяються на правові та неправові.

### **2. Види форм державного управління**

Дії органів виконавчої влади можуть бути відповідним чи­ном згруповані, тобто зведені в певні однорідні групи за ознакою за­гальності чи подібності їх зовнішнього вияву. Всі форми управлінсь­кої діяльності безпосередньо чи опосередковано обумовлені відпо­відними юридичними постановами, за допомогою яких Українська держава регламентує діяльність своєї виконавчої влади.

Конкретні форми державного управління органічно пов'язані з правовими формами діяльності взагалі: правовстановлюючою, правовиконавчою та правоохоронною.

На теоретичному рівні питання про форми управлінської діяль­ності в основному вирішені, якщо не зважати на деякі розбіжності в поглядах на цю проблематику.

Прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності:

1) видання нормативних актів управління;

2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;

3) проведення організаційних заходів;

4) здійснення матеріально-технічних операцій.

Ця класифікація державно-управлінської діяльності становить собою схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки існують й інші види класифікації.

Загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності немає. Є й інший схематичний варіант класифікації форм управлін­ської діяльності, а саме:

а) правові форми, пов'язані з встановленням та застосуванням норм права, наприклад, видання нормативних та індивідуальних актів управління;

б) неправові форми, тобто проведення тих чи інших управлінсь­ких дій, безпосередньо не пов'язаних з прийняттям юридичних актів управління, наприклад, проведення організаційних заходів та здій­снення матеріально-технічних операцій.

Видання нормативних актів управління є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом встановлення певних правил у сфері державного управління. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконав­чої влади — це адміністративна нормотворчість, яка здійснюється у формі видання органами виконавчої влади нормативних актів управ­ління. Це викликано тим, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя сус­пільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації норм на стадії їх застосування. Конституція та чинне законодавство України є право­вою основою для видання актів управління. Відповідно до Консти­туції в Україні існує дуалізм виконавчої влади. Так, п. 31 ч. З ст. 106 Конституції передбачає, що Президент України на основі та на ви­конання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Повноваження Президента деталізовані в ст. ст. 106-107 Консти­туції. Вони стосуються забезпечення державної незалежності, наці­ональної безпеки і правонаступництва держави; представлення дер­жави в міжнародних відносинах.

До компетенції Президента належать кадрові призначення (Прем'єр-міністр України і Генеральний прокурор України призна­чаються за згодою Верховної Ради). Він призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керів­ників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів.

Загальна частина місцевих державних адміністрацій. Відповідно до законодавства Президент України утворює, реорганізовує та ліквідовує органи ви­конавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів АРК. Президент України підписує закони, прийняті Верховною Радою України, має право вето, і тоді закони, прийняті парламентом, не набувають юридичної сили. Але при повторному розгляді цих законів вето Президента може бути подолане кваліфіко­ваною більшістю голосів від конституційного складу Верховної Ради.

Конституція України (ст. ст. 116-117) наділяє Кабінет Міністрів України широкими повноваженнями, які реалізуються в різних фор­мах і передусім безпосередньо виданням постанов і розпоряджень.

Нормативно-правові акти видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади (державними комітетами, службами, департаментами). Виконавчу владу в областях та районах, містах Києві та Севастополі здійснюють державні адміністрації, які видають рішення і розпорядження.

Нормативно-правові акти та рішення Верховної Ради АРК та рішення Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції та законам України.

Правовий статус адміністрації підприємств і установ передба­чає не тільки виконання законів та актів вищих органів виконавчої влади, а й здійснення розпорядництва, яке виявляється у виданні нормативних актів у вигляді наказів, затвердженні посадових інст­рукцій адміністрацією підприємств, установ, періодичному виданні нормативних актів, що стосуються організації праці, використання техніки, новітніх технологій і т. под.

Конституцією України передбачено місцеве самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи). Органи місце­вого самоврядування в межах своїх повноважень (ст. 143) прийма­ють рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній тери­торії (ст. 144).

Нормативні акти управління адресовані значному або необме­женому колу органів і громадян, виконують важливу роль в ор­ганізації діяльності виконавчої влади.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністратив­них) актів управління є близьким до нормативного, але не тотож­не йому. Відмінність між ними полягає в тому, що індивідуальні акти управління встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів управлінських відно­син і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноактного їх застосування. Індивідуаль­ними актами є, наприклад, видання наказу про призначення держав­ного службовця на посаду, видача дозволу на носіння зброї, на по­лювання, на управління транспортними засобами і т. ін.

Для індивідуальних актів управління, так само як і для нор­мативних, характерними є владність та підзаконність, вторинність відносно закону. Видання нормативних та індивідуальних актів — це основні правові форми здійснення виконавчої влади.

Проведення організаційних заходів є однією з форм управлін­ської діяльності. Організаційні дії складають необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів виконавчої влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямо­вані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних сис­тем управління. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридичне значущих дій. Організаційні заходи не пород­жують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідно­син. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостя­ми керованих об'єктів, їх специфічного правового статусу. Стосовно органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями мо­жуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших пра­вових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення про­грам, підготовка та проведення нарад, конференцій і т. под.

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми управлінської діяльності. Але як передумови, так і наслідки їх здійснення можуть фіксуватися і юридичне. Прикладом цього можуть бути «Основні положення Концепції створення Єдиної дер­жавної автоматизованої паспортної системи», затверджені постано­вою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 p.[[1]](#footnote-1)

Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'єм­ною частиною діяльності апарату виконавчої влади з боку як її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції носять допоміж­ний характер. Їх основне призначення — обслуговування самого проце­су управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої впа­ди. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції — це підго­товка матеріалів для видання юридичних актів, проведення орга­нізаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів і т. ін. Зараз при здійсненні матеріально-технічних операцій більш широко використовуються різноманітні засоби організаційної техніки, створюють­ся комплексні інформаційно-аналітичні системи для державних потреб з широким застосуванням комп'ютерних систем.

У спеціальній літературі (як один із поглядів) залежно від при­значення та засобів виконання відокремлюються такі матеріально-технічні операції:

а) діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням доку­ментів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження і т. ін.);

б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу за­собів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфі­скації, сплатного вилучення і т. под.);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління);

г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);

ґ) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

д) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для дер­жавних потреб);

е) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління).

1. Див.: Уряд. кур'єр. 1997. 13 лют. [↑](#footnote-ref-1)