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

Здійснення виконавчої влади у правовій формі є виразом того, що повноваження, якими наділені управлінські органи, носять державно – владний характер з точноо 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 прравових актів та здійсненням юридично 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 підствавою 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 виді є опопсередкованими. 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, повзані з компетенцією органу виконавчої влади та цого 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 матеріалльно – технічних дій.

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

**2. Правові акти державного управління**

*Акт державного управління* – це офіційний припис, який заснований на законі,прийнятий суб”єктом управдіння 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.

Акти управління є різновидом управлінських рішень , за допомогою яких здійснюється управління народногосподарським комплексом, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю держави.

# Акт державного управління - це підзаконнийй акт. Підзаконний характер актів державної виконавчої влади полягає в їх точній відповідності закону. Видання актів управління є частиною управлінської діяльності і олним із видів правових актів держави.

Акти управління спрямовані на досягнення конкретоного, оперативного керівництва. За їх допомогою здійснюється реалізація норм права в процесі управлінської діяльності, забізпечується необхідна поведінка учасників адмінистратичних правовідносин. Акти управління є основою винекнення відповідних правових відносин.

Акти управління встановлюють певні правила поведінки – приписи, дозволяння, заборони. Вони захищають права і законні інтереси громадян, державних і недержавних організацій, охороняють державну безпеку і громадський порядок і т.ін. В актах державного управління містяться обов‘язкові до виконання приписи, якими на громадян, державні та недержавні організації, посадових осіб покладаються певні правила поведінки: їх права, обов‘язки, відповідальність.

Акти управління є односторонньо вольовими актами. Владністьь цих актів полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким вони адресовані, не потрібні. Але це не означає, що всі акти управління носять імперативний характер. Багато в чьому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає оббов‘язок іншої, і навпаки. В сучасних умовахіснує значна ккількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обгрунтованих рекомендацій.

Акти державного управління приймаються суб‘єктами управління тільки в межах їх компетенції і у певній формі.

Акти управління залежно від їх зовнішнього прояву є усними, письмовими та конклюдентними. Акти, розраховані на багаторазове використання, мають письмову форму.

Акти управління мають юридичну природу і є обов‘язкові для тих, кому вони адресовані. Виконання актів управління гарантується авторитетом виконавчої влади, а в разі необхідності забезпечується примусовою силою держави.

Акти управління незалежно від змісту повинні носити творчий характер, спрямований на розбудову України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави.

Акти органів виконавчьої влади діють у системі юридичних актів україни. Тому виникає необхідність з‘ясувати відмінність актів державного управління від інших юридичних актів – законів, актів правосуддя, прокурорських актів, актів, що діють у сфері цивільно – правових відносин, актів громадських об‘єднань та ін.

Відмінність актів державного управління від інших зазначених актів визначається специфікою призначення органів виконавчої влади в загальній системі управлінської діяльності. Згідно ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Отже, акт державного управління відрізняється від закону тим, що :

а) в системі правових актів закон має вищу юридичну силу;

б) будь – який акт державного управління повинен бути виданий на основі закону (безпосередньо чи опосередковано);

в) ніякий акт державного управління не може скасувати або змінити закон;

г) закон може скасувати або призупинити дію акта управління;

д) в разі, якщо акт державного управління суперечить закону, діє закон.

Акти управління за змістом, юридичними властивостями, порядком прийняття, скасування, оскардження, виконання відрізняються від судових актів (рішень, вироків, ухвал). Судові акти – це правова форма вияву правосуддя . Суд застосовує норми права щодо окремих фактів порушення права або спорів. Судові акти завжди є індивідуальними. Це акти застосування норм права відносно окремих осіб, що є учасниками процесу. Такі акти не містять у собі норм права. Акти ж управління вміщують не тільки конкретні приписи, а й нові правові норми, наприклад, Кабінетом Міністрів України 14 серпня 1996 р. затверджено Положення про порядок провелення атестації державних службовців органів виконавчої влади, що містить норми, які регулюють атестацію всіх державних службовців за деякими вийнятками. Судові акти приймаються тільки на підставі закону, а судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Акти управління приймаються на підставі як закону, так і вказівок вищих органів управління.

Акти управління відрізняються від цивільно – правових актів за юридичною природою та підставами прийняття. Цивільно – правові акти (двосторонні чи односторонні) завжди є результатом взаємного волевиявлення учасників правовідносин, тоді як акти управління – це односторонні владні волевиявлення, котрі не вимагають згоди іншої сторони. В разі незаконної угоди відповідальність перед державою несуть обидві сторони, а за незаконне прийняття акта державного управління відповідальність несе той, хто його прийняв.

Акти державного управління відрізняються від актів прокурорського нагляду (протесту, подання, припису, постанови). Акти прокурорського нагляду – це форма реагування прокурора на порушення законності. Вони не мають ні вказівок управлінського характеру, ні норм права.

Від актів громадянських організацій, об‘єднань громадян (оух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) акти державного управління відрізняються за своєю юридичною природою.

Об‘єднаная громадян – недержавні організації, дія їхактів поширюється тільки на членів цієї організації, а їх виконання забезпечується можливостями самої організації. Акти громадських організацій не мають державно владного характеру. Якщо ж порушуються акти управління, то застосовуються заходи державного примусу. Але коли виконання державних функцій покладається на громадську організацію (наприклад, на товариство захисту прав споживачів), то акти громадських організацій за своєю юридичною природою є аналогічними актами органів державної виконавчої влади.

Акти управління істотно відрізняються від документів, що мають юридичне значення, та від службових документів. Документи, що мають юридичне значення (паспорт, посвідчення, атестат, диплом прозакінчення вищого навчального закладу та інш.), не встановлюють, не змінюють, не припиняють правовідносин. Складені за встановленою формою, вони свідчать про певні факти або стани. Акт державного управління завжди спрямований на виконання, зміну або припинення адміністративно – правових відносин.

Службові документи (довідки, акти обстежень, рапорти, доповідні записки, характеристики та ін.) не мають юридичного значення, але вони є джерелами інформації. На підставі службових документів, як і документів, що ають юридичне значення, можуть бути прийняті акти державного управління. Наприклад, на підставі характеристики, складеної на держаного службовця, всебічногорозгляду виконання основних обов‘язків, проіесійного рівня працівника та його ділових якостей атестаційна комісія приймає одне з тких рішень: відповідає займаній посаді; відповідає займаній посаді в разі виконання певних умов (здобуття освіти, проходження перепідготовки, стажування на відповідній посаді, вивчення іноземної мови тощо); не відповідає займаній посаді.

Юридичне значення актів державного управління є багатозначним, носить різноманітний характер, залежно від мети та змісту актів. Вони істотно впливають на здійснення завдань і функцій Української держави, що є однією з найбільших за обсягом частини державної діяльності. Акти державного управління видаються органами виконавчої влади для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально – культурним та адміністративноо – політичним будівництвом. Вони відіграють важливу роль у практичному здійсненні організаційних заходів, які розробляються органами управління, оскільки встановлюють обов‘язки виконувати їх приписи. Прикладом таких заходів на загальнодержавному рівні є “Основні положення концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи”, які визначають шляхи, методи та засоби створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи як найважливішої складової частини Державного реєстру населення, побудованого не за раніше існуючим дозвільним принципом – пропискою, а за принципом реєстрації громадян за обраним бажаним місцем постійного проживання та їх документування із запровадженням єдиних документів, що посвідчують особу громадянина України – паспортів, а також організацією різноманітної аналітико – довідкової роботи.

Акти державного управління можуть виступати як певні юридичні факти, на підставі яких виконують, змінюються та припиняються адміністративні правовідносини, наприклад, Указ президента про призначення першим заступником міністра інформації України, розпорфядження Президента про призначення першим заступником голови обласної державної адміністрації або про звільнення з прсади директооора Національного інституту стратегічних досліджень.

Акти управління можуть бути основою для прийняття інших актів. Наприклад, рішення комісії поо розподілу молодих фахівців та направлення їх на роботу безпосередньо пов‘язане з виданням наказу про призначення на посаду, що в свою чергу веде до виникнення як слуджбових, адміністративних, так і трудових правових відносин. Факт реєсьрації шлюбу як адміністративно – правовий акт тягне за собо. Появу сімейних та цивільно – правових відносин. Тому акти державного управління призводять до виникнення не тільки адміністративно – правових, а й трудових, сімейних цивільно –правових відносинта ін. Акти державного управління можуть виступати як умова дійсності цивільно –правових, земельних, трудових та інших актів. Так, рішення районної державної адміністрації про відвід земельної ділянки породжує цивільно – правові відносини, пов‘язані з орендою ділянки. Інший приклад: дозвіл органів внутрішніх справ на придбання мисливської зброї є умовою дійсності договору між громадянином і організацією торгівлі зброєю та боєприпасами на придбання цієї зброї. Акти державного управління можуть слугувати законними доказами для судів загальної юрисдикції, бути підставою для порушення справ про адміністративні правопорушення, наприклад, протокол про порушення правил дозвільної системи або громадського порядку . Акти управління можуть бути юридичною підставою для придбання громадянином суб‘єктивного права або звільнення його від конкретного обов‘язку. Так, від сплати за користування землею звільняються пенсіонери та інваліди першої групи.

**3. Класифікація актів державного управління.**

В основі класифікації актів державного управліня покладені найбільш істотні їх ознаки, що дає можливість з”ясувати їх правову природу і значення у здійсненні завданнь державного управління.

Класифікація актів управління проводиться за різними критеріями. В науці адміністративного права акти управління класифікуються:

а)за юридичними властивостями;

б)за дією в просторі;

в)за характером компетенції органів, які видають їх;

г)за органами, які видають акти.

Але найбільш практично значущою є класифікація актів залежно від їх юридичних властивостей та суб‘єктів права видання актів.

За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на нормативні, індівідуальні та змішані.

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права.Вони регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях. Ці акти , як правило , призначені на довгострокове та багаторазове їх застосування. Прикладом може бути Положення про Національне агенство України з питань розвитку та

європейської інтеграції, затверджене Указом Президента від 23 квітня 1998р.

Індівідуальні акти вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Тому їх прийнято називати актами застосування норм права. Видання індивідуальних актів спрямоване на їх одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин. Прикладом цього виду актів є розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 1996р. такого змісту: “Відкрити пункт пропуску через державний кордон України у Скадовському морському торгівельному порту для міжнародного морського сполучення з правом заходження в цей порт іноземних невійськових суден”. За допомогою індівідуальних актів управління здійснюється безперервне оперативне вирішення органами виконавчої влади численних справ.

Різновидом актів управління є змішані акти, що містять як норми права, так і рішення щодо конкретних управлінських справ та ненормативні приписи. Наприклад постанова Кабінету Міністрів України “Про посилення контролю за режимами споживання електричної і теплової енергії” , якою затверджено Положення про державний нагляд за режимом споживання електричної та теплової енергії від 7 серпня 1996р., містить у собі як певні приписи конкретним органам виконавчої влади (Міністерству енергетики та електрифікації і державному комітету по використанню ядерної енергії), так і загальні правила.

За суб‘єктами права видання актів вони класифікуються на акти, які видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Істотною особливістю управлінських рішень є їх юридичне оформлення. Це означає, що всі рішення виконавчої влади втілюються у відповідну форму, набувають певної юридичної сили і доводяться до виконавців по встановлених каналах інформації. Форма актів виконавчої влади передбачена в нормах Конституції України та інших прийнятих на їх основі актах.

На підставі чинного законодавства можна виділити такі основні форми актів виконавчої влади: укази, постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції.

Укази – це акти Президента України, видані в межах його компетенції на основі та на виконання Конституції та законів України. Укази можуть бути як нормативні, так і індивідуальні.

Постанови – акти управління, як правило, нормативного характеру, які приймаються на вищому та центральному рівнях виконавчої влади в колегіальному порядку з важливих питань державного будівництва.

Розпорядження – це, як правило, індивідуальні акти управління, які приймаються одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Юридична сила розпоряджень залежить від характеру питання, що вирішується, та правового становища конкретного носія розпорядження.

Рішеннями називаються акти управління, які приймаються Радаю міністрів АРК (ст. 135 Конституції України), місцевими державними адміністраціями (ст. 118) та органами місцевого самоврядування (ст. 144) в межах їх повноважень. Вони приймаються колегіально, можуть бути як нормативними, так і індивідуальними. Рішення приймаються з важливих питань діяльності місцевих органів виконавчої влади. Різновидом актів управління є рішення, за порушення яких передбачаеться адміністративна відповідальність відповідно до ст. 5 КпПА. Рішення приймаються також на рівні центральних органіввиконавчої влади (наприклад, колегіями мінистерств, відомств)

Накази – це акти управління, видані в процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найбільш категоричною регламентуючою формою передачі рішення. Він зобов‘язує підлеглих точноо виконати передане рішення у встановлені строки і може передбачити можливі санкції в разі його невиконання. Наказ може вказувати, як слід діяти, а як не слід. Перший тип наказу можна назвати примусом, другий – забороною. Припис, виданий усно, у встановленій формі і з негайним строкомвиконання (наприклад, у ситуації надзвичайного стану, в армії, органах Служби безпеки), має характер команди. Накази видаються керівниками єдиноначальних органів управління; міністрами, головами державних комітетів, головами державних департаментів, державних служб, начальниками головних управлінь, завідувачами відділів і управлінь державних адміністрацій, керівникамидержавних (недержавних) підприємств і установ та ін. Накази залежно від хараактеру питань, що ними регулюються, можутьь бути, як нормативними, так і індивідуальними.

Інструкціями називаються акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт і т.под. Вони видаються і діють у зв‘язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції можуть бути більш або менш докладними. Вони повинні не обмежуватись визначенням засобів і способів дій, а визначати кінцеві цілі таким чином, щоб виконавці могли в разі необхідності творчо їх інтерпретувати відповідно до залуму того, хто видав інструкію. Необхідний ступінь деталізації інструкції залежить головним чином від ступеня кваліфікації тих, кому вона адресована. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиноначальних органів управління.

Укази, постанови, розпорядження, рішення, накази можуть бути нормативними та індивідуальними. Інструкції завжди є нормативними.

Акти управління за суб‘єктами, що їх видали, поділяються на таки види.

Президент України видає укази та розпорядження. Деякі акти Президента, видані в межах повноважень, передбачених ст. 106 Конституції України, скріплюються підписом Прем‘єр – міністра України і міністра, відповідного за акт та його виконання. Укази Президента набирають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено ними. Аналогічно набирають чинності також розпорядження Президента. Офіційним виданням, в якому публікуються дкержавною мовою акти Президента норматівного характеру.ю є щотижневий інформаційний бюллетень"Офіційний вісник України”, що видається Мінистерством юстиції України.

Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень видає постанови та розпорядження. Акти Кабінету Міністрів підписує Прем‘єр – міністр. Офіційним виданням, в якому публікуються державною мовою постанови і розпорядження нормативного характеру, є “Офіційний вісник України”. У разі невідкладності і терміновості проведення заходів постанови оголошуються поо радіо і телебаченню та набирають чинності негайно.

Міністри видають накази, інструкції, розпорядження в межах своєї компетенції. Накази міністрів міністерств та керівників інших центральних органів виконавчої влади можуть вводитися в дію положення, правила, постанови.

Державні комітети приймають постанови. Голови державних комітетів видають накази та розпорядження.

Віддомства видають накази, постанови, інструкції, правила, положення. Інструкції, правила, положення затверджуються наказами.

Місцеві державні адміністрації приймають рішення та видають розпорядження.

Керівники відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій видають накази та розпорядження, а також інструкції.

Керівники державних підприемств та установ видають накази та розпорядження. Крім цього, вони можуть затверджувати такі нормативні акти, як положення і правила.

Нормативно- правові акти Кабінету Міністрів України, мінистерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації, встановленій законом.

Нормативні акти мінистерств, інших центральних органів виконавчої влади, щоо зареєстровані Міністерством юстиції України, публікуються в “Офіційному віснику україни” з метою оперативного і повного забезпеченнч правовою інформацією органів державної влади, підприємств, установ і організацій, доведення актів законодавства України до відома громадян.

Список літератури.

1. Конституція Украіни
2. Адміністративне право України. Підручник.