Міністерство освіти і науки України

Київський Відкритий Міжнародний Університет Розвитку Людини „Україна”

Новокаховська філія

Кафедра „Права”

**Курсова робота**

**з адміністративного права**

**на тему:**

**Форми державного управління**

Виконав: студент 2-го курсу

групи 2-ю-2

спеціальність / правознавство / 5060101

\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*

Перевірив: Рекичина С.С.

м. Нова Каховка

2003 рік

**План:**

**Введення**............................................................................................................ 3

**Розділ 1. Форми державного управління як один із важелів управлінської діяльності.**..............................................................................5

* 1. Поняття форми державного управління………………………........... 5
  2. Зміст форми державного управління……………………………........ 7
  3. Співвідношення форми управління з функцією управління….......... 9

**Розділ 2. Види форм державного управління**............................................ 11

* 1. Правові форми державного управління.............................................. 14
  2. Акти органів виконавчої влади як форма реалізації державної влади....................................................................................................... 23
  3. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин……………………………………………… 25
  4. Неправові форми державного управління.......................................... 29

**Розділ 3. Шляхи вдосконалення форм державного управління**........... 31

**Закінчення**....................................................................................................... 36

**Додатки**............................................................................................................ 37

**Перелік використаних джерел**.................................................................... 42

**Введення**

Дослідження даної теми, я хочу розпочати з пояснення того, чому я власне зупинився на виборі цієї саме теми.

Нині у суспільному житті неможливо відшукати хоча б одну сферу, якої так чи інакше не торкався б управлінський вплив держави. Цей вплив реалізовується в життя відповідними органами виконавчої влади у відповідних формах управління. Адже, у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування державою всіх важелів організуючого впливу на певні процеси суспільного розвитку.

Державно-управлінська діяльність завжди була і є необхідною. Головне полягає в обов’язкових змінах форми цієї діяльності, що диктуються умовами суспільного життя.

Потреби в таких змінах найбільш голосно заявляють про себе у кризові періоди, коли суб’єкти державного управління не можуть забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин. А не встигають вони через те, що не мають достатнього багажу знань та теоретичної підготовленості по такій темі як „Форми державного управління”. Адже, не володіючи інформацією про форми такої складної сфери, як державне управління, тобто про шляхи цілеспрямованого впливу суб’єкта управління на об’єкти управління, жоден керівник органу, жодна посадова особа не зможуть правильно й у повному обсязі застосувати всі існуючі форми державного управління, будь вони правовими чи неправовими, в управлінській діяльності. Тому важливим інструментом подолання трансформаційної кризи в Україні, є створення сучасної, ефективної системи державного управління за допомогою добре підготовлених форм державного управління. В свою чергу нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи.

Концепція адміністративної реформи передбачає створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Адміністративно-правове регулювання управління, вимагає чисельних законів та підзаконних нормативно-правових актів. При цьому адміністративно-правові норми містяться не тільки в актах власне адміністративного законодавства, але й в нормативних актах різних галузей законодавства. Це призводить до того, що норми адміністративного права розрізнені і малодоступні для користування, і тому існує нагальна потреба в їхній систематизації. Чільне місце в цій систематизації посідають підзаконні акти управління, які потрібно також, якимось чином удосконалювати з метою підвищення питомої ваги законів у правовому регулюванні виконавчої влади.

Тому актуальність цієї теми дуже значима власне і для мене самого, в тому плані, що я вибрав шлях юриста і по закінченні університету можливо стану державним службовцем і в цьому разі я повинен володіти знаннями по формам державного управління, щоб якісно, правильно, в повному обсязі, відповідно до закону відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка на мій погляд буде найбільш ефективною, і найбільшою мірою відповідати державним інтересам.

В цій курсовій роботі, я на прикладі органів виконавчої влади покажу їх форми реалізації державної влади, бо в діяльності цих органів найбільш простежується те, за допомогою яких дій (форм) вони http://www.ukrlawyer.narod.ru/ повсякденно і багаторазово реалізовують поставлені перед ними завдання.

Вибір теми моєї курсової роботи полягає і в тому, що я хочу зрозуміти, розібратися в чому полягає, і як, тобто, за допомогою яких форм управління досягається ефективність управлінської діяльності. В зв’язку з цим, в своїй курсовій роботі я спробую пояснити за допомогою яких шляхів можна вдосконалити форми державного управління, що в свою чергу призведе до вдосконалення управлінської діяльності та інших позитивних результатів тільки на користь державного управління нашої країни

**Розділ 1. Форми державного управління як один із важелів управлінської діяльності.**

**1.1. Поняття форми державного управління**

Як відомо, державна влада в цивілізованому світі і в Україні також, але, Україну треба розглядати як частково-цивілізоване суспільство через той порядок і режим, який зараз існує, і реалізовується суб’єктами державного управління в нашій країні, через різного характеру дій, реалізується по принципу її поділу на законодавчу, виконавчу та судову влади.

Тож єдність цих трьох гілок влади, передбачає не тільки чітку визначеність і детермінованість їх функцій і компетенцій, а й оснащення кожної з цих гілок відпрацьованим механізмом, призначеним реалізовувати ці функції і компетенції у конкретній практичній діяльності.

Як правило, задачі диктують функції. Отже, ці різноманітні задачі і функції державного управління практично втілюються в життя через різного характеру дій управомочних представників органу управління – службових осіб. Ці дії досить різноманітні, тому що вони здійснюються різними по-своєму призначенню органами управління, або органами, що функціонують на різних рівнях управління.

Таким чином, державна влада повинна діяти, виявляти себе відповідним чином у різноманітних суспільних відносинах. Але щоб виявити себе, їй потрібен певний механізм реалізації, що додасть її галузям динамічний характер. З цього випливає, що державна влада не може реалізовуватися сама по собі. Вона завжди має бути представлена в певних діях, які сприймаються як такі, що містять державно-владні накази керуючого впливу, тобто - це комплекс цілеспрямованих і організуючих команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об’єкт управління і досягаються реальні зміни в ньому.

Такі дії являють собою:

* чітко виражені в реальній діяльності держави - вольові положення держави;
* дії, що йдуть від конкретних суб’єктів, які відбивають інтереси держави (суб’єктів з державно-владними повноваженнями)
* дії, які реально відчувають численні державні та громадські структури, а також фізичні особи.

Я погоджуюсь з тим, щоб застосувати цей підхід до такої гілки державної влади як виконавча влада, бо цілком справедливим буде висновок, що вона міститься і знаходить вияв у державному управлінні, а саме у специфічній діяльності держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів, 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 (наприклад, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі реалізовують місцеві державні адміністрації[[1]](#footnote-1)), та за допомогою різних управлінських дій, які мають відповідну форму свого вираження.

Я згоден з цим висновком і пропоную декілька ознак, які на мою думку, дають відповідь на те, чому саме ми застосовуємо таку гілку державної влади як виконавча влада при визначені поняття „форми державного управління” :

* виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади в Україні – атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, і здійснюється поряд із законодавчою і судовою владами, тісно з ними взаємодіючи;
* виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і складає першу, найбільш важливу його сторону;
* виконавчі органи державної влади повсякденно і багаторазово реалізують виконавчу владу в різних формах;
* виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб’єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, які наділені виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої та судової влади; через систему цих органів виконавчої влади – здійснюються державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

Отже, я можу сказати, що у діяльності органів виконавчої влади найбільше спостерігається і реалізується управлінська діяльність, тобто, використовуючи певні дії управління, вони певним чином впливають на управління, як всередині своїх органів, так і поза ними, цим самим втілюючи в життя державну політику держави.

Таким чином, виконавча і розпорядницька діяльність може виражатися в різних діях органів виконавчої влади, що характеризують як зовнішні, так і внутрішньо-організаційні управлінські відносини. Тобто, це і є здійснення ними управлінських функцій, які пов’язанні з реалізацією прав і обов’язків у межах своєї компетенції.

Зовнішнє практичне вираження цих функцій у конкретних діях, (про які так багато було сказано) здійснюваних суб’єктами державного управління (органами виконавчої влади чи влади його посадових осіб) одержало назву **- форми державного управління**. Відповідно до сучасного законодавства така категорія як форми управління (форми державно-управлінської діяльності, адміністративно-правові форми, форми управління), може характеризуватися як форми реалізації виконавчої влади. Чому саме так? А відповідь проста: категорія „виконавча влада” є політико-правовою, а категорія „державне управління” – є організаційно-правовою. Єдине, що їх об’єднує, то це, виконавчо-правова спрямованість.

Отже, підводячи підсумок по даному пункту плану, я дійшов висновку, що **форми державного управління** – **це будь-яке зовнішнє вираження конкретних управлінських дій, які здійснюються органами державної влади (виконавчої влади) для реалізації поставлених перед ними** **завдань та втілення в життя державної політики.**

**1.2. Зміст форми державного управління**

Отже, ми з’ясували, що ***форма управління*** – *це зовнішнє вираження* *управлінської діяльності у конкретних практичних діях*. Ці форми, власне кажучи, зовнішньо виражають зміст управлінської діяльності, тобто показують за допомогою яких дій суб’єкт управління впливає на об’єкт управління. Форми дають представлення проте, як практично виконується дана функція управління, вирішується дана задача.

У загальнонауковому і філософському тлумаченні „форма” органічно зв’язана з категорією такого ж плану, а саме – зі „змістом”. Це обумовлено тим, що всі явища навколишнього світу, які нас оточують, мають визначену форму і зміст, які взаємозв’язані, взаємодіють і визначають ті образи відповідних явищ (процесів), які ми зовнішньо сприймаємо. У зв’язку з цим, під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту. Якщо застосувати цей підхід до управлінської діяльності, то це дасть представлення проте, як здійснюється сама управлінська діяльність.

Розглянемо зміст форми державного управління на прикладі виконавчої влади.

Стосовно до виконавчої влади форма є способом вираження її державно-правового змісту, тобто всіх тих якостей (насамперед юридичних), що характеризують її як специфічну галузь державної влади. Ця посилка вірна в методологічному плані, однак, досить загальна. Справа в тому, що зміст виконавчої влади розкривається і у її функціях, і в компетенції її суб’єктів, і в методах, використовуваних ними в інтересах вирішення поставлених перед ними задач та інше.[[2]](#footnote-2) У сукупності все це дає представлення про те, для чого формується система виконавчої влади, що вона і її окремі ланки практично роблять заради виконання управлінських функцій, вирішення управлінських задач, тобто, здійснення державно-управлінської діяльності. При цьому маються на увазі такого роду дії суб’єктів виконавчої влади, що типові у своїх основних проявах, незалежно від особливості організаційно-правового статусу того чи іншого виконавчого органу. Зміст державно-управлінської діяльності піддається тому самому досить виразному сприйняттю.

У той же час А.П. Альохін вказує, що: „обмежитися констатацією лише даного методологічного моменту недостатньо. Увагу, зокрема, не може не привернути до цікавості наступна дуже істотна обставина. Кожен орган виконавчої влади або його представник (посадова особа) у силу закріпленої за ними компетенції, мають можливість діяти тим чи іншим способом у ти чи інших конкретних ситуаціях”.[[3]](#footnote-3) Іншими словами, вибирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант конкретних дій, означає на мою думку, відбити зміст державно-управлінської діяльності в тій формі, яка на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідатиме державним інтересам. Конкретними прикладами дій суб’єктів управління, в яких виражається зміст управлінської діяльності, можуть слугувати такі їх дії, як: видання акту управління, ухвалення рішення, розгляд і вирішення скарги громадянина, здійснення контрольно-наглядових дій, проведення наради тощо.

Але, що означає їхнє здійснення? Це додання їм того чи іншого варіанта зовнішнього вираження. Тільки виражені подібним чином вони стають реальними, тобто працюючим засобом вирішення управлінських задач і функцій.

Однак дії, чинені суб’єктами виконавчої влади, за своїм характером і призначенню різні. Тоді повинні бути й різними і варіанти їхнього вираження. Особливе значення при цьому має той факт, що в такому виражені насамперед потребують ті з них, у яких закріплений безпосередній керуючий вплив того чи іншого суб’єкта виконавчої влади на відповідний об’єкт. Інакше, при відсутності цієї особливості, ціль управління взагалі не буде досягатися.

З іншого боку, виконавчі органи здійснюють багато дій, які безпосередньо не пов’язані з керуючим впливом. Насамперед, це дії, що забезпечують підготовку зазначеного вище впливу, або його ефективність, збір інформації про результати керуючого впливу (наприклад, розробка проектів управлінських рішень, контроль за виконання прийнятих рішень тощо).

Сполучення дій різного призначення додає механізму виконавчої влади стан постійного „руху”, дозволяє йому практично реалізувати своє конституційне призначення. Зовнішнє вираження цих дій здійснюється по-різному. Якщо суб’єкт виконавчої влади виконує функції безпосереднього керуючого впливу, його дії подібного роду, завжди одержують своє зовнішнє вираження „за межами” його апарату, тобто в його взаємодії з об’єктами управління (наприклад, з нижчестоящими виконавчими органами, суспільними об’єднаннями, громадянами тощо). Якщо ж його дії такого роду вплив не здійснюють, вони також повинні http://www.ukrlawyer.narod.ru/ одержати відповідне зовнішнє вираження, тобто в тих чи інших відносинах переважно внутрішньо-організаційного або ж внутрішньо-апаратного характеру. Але і вони різні по-своєму призначенню. Так, до іншого числа можна віднести управлінські дії здійснювані повсякденно в інтересах організації і забезпечення порядку роботи даного виконавчого органу, тобто, нормальної взаємодії всіх структурних підрозділів апарату даного органу і його адміністративного персоналу (прикладом таких дій можуть слугувати посадові інструкції, в яких зазначаються посадові повноваження, які повинен виконувати працівник).

Фактично – це дії, здійснюванні керівником виконавчого органу, які направлені підлеглим працівникам його службового апарату.

Однак, це не виключає того, що управлінські дії такого роду, втілюються у відносинах, що виходять за рамки службового апарату органа (наприклад, проведення інструктивної наради з працівниками нижчестоящих органів чи служб).

Важливе значення мають і наслідки здійснюваних зовнішньо-виражених управлінських дій. В одних випадках вони викликають прямі наслідки юридичного характеру, а в інших – не викликають таких наслідків.

Отже, говорячи про форми управління, необхідно враховувати, що вони можуть виступати в ролі:

* форм реалізації виконавчої влади;
* форм державно-управлінської діяльності.

Чільне значення в механізмі функціонування виконавчої влади належить першим, тому що виражають зовнішньо-юридичний вплив. У них зовнішнє вираження фактично одержує сама виконавча влада з усіма своїми атрибутами. Це – форми управління у власному змісті.

Форми ж державно-управлінської діяльності варто розуміти в широкому змісті, тобто, як усю сукупність здійснюваних у процесі функціонування виконавчих органів (посадових осіб) дій, включаючи і ті, котрі не носять характер прямого юридичного впливу. Вони, як більш загальна категорія, включають у свій склад форми реалізації виконавчої влади, але можуть розумітися і більш вузько, тобто, як сукупність дій, здійснюваних виконавчими органами (їх апаратом) за рамками безпосереднього керуючого впливу.

Отже, на прикладі виконавчої влади найбільше простежується зміст форми управління. В зв’язку з цим можемо зробити висновок, що **зміст державної виконавчої влади** *– це сукупність її елементів, процесів, зв’язків і відносин, які визначають її соціальну природу і призначення, а форма виступає способом зовнішнього вираження цих елементів, зв’язків, процесів і відносин.*

На мою думку, під змістом форм управління треба розуміти те, як власне здійснюється управлінська діяльність, тобто, за допомогою яких конкретних дій, які виражаються в певних формах, вона функціонує.

**1.3. Співвідношення форми управління з функцією управління**

У попередньому розділі ми з’ясували, що форма державного управління – це будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій державного органу, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління. Тобто, державний орган використовуючи відповідну форму – реалізовує функцію управління.

Форми управління виступають нібито як *„знаряддям”* для того, щоб функції і задачі були реалізовані. Так, функція підбору, розстановки, підготовки кадрів реалізується через такі форми управлінської діяльності, як призначення (обрання) на посаду, заміщення такої за конкурсом, за контрактом, атестація службовців, проведення науково-практичних конференцій з обміну досвідом тощо. Більшість дій на шляху реалізації, наприклад „кадрової” функції, знаходить своє вираження у такій основній формі управлінської діяльності, як юридичні акти управління.

Функція управління і форма управління – опосередковуються компетенцією державного органу (проявом якої є владне повноваження її представника – посадової особи). Так як *функція управління* – це державно-владне повноваження, то *форма управління* – це ті дії, за допомогою яких це державно-владне повноваження втілюється в життя.

Отже, говорячи про співвідношення функції управління з формою управління можемо сказати, що функція управління не може існувати без форми управління, так як останнє є тим зовнішнім проявом, за допомогою якого функція реалізовується державним органом (посадовою особою).

Таким чином, узагальнюючи викладені положення я можу зробити висновок, що під ***формою державного управління*** ***слід розуміти будь-яку зовнішньо виражену дію – волевиявлення державного органу (виконавчо-розпорядчого органу або його посадової особи), здійснюване у рамках режиму законності та його компетенції, з метою реалізації функцій управління, тобто, для досягнення управлінської мети.***

**Розділ 2. Види форм державного управління.**

Перш ніж розпочати класифікацію форм державного управління, доцільним буде показати за якими критеріями та від чого залежить вибір тих чи інших форм управління.

Я з’ясував, що різноманіття задач і функцій державного управління обумовлює існування різних форм управлінської діяльності, що передбачаються нашим законодавством. Тобто, різноманіття таких форм, помітні відмінності в характері, юридичній силі, в управлінському процесі роблять актуальною проблему їх класифікації. Треба сказати, що багато вчених схиляються до думки, що загально прийнятої класифікації форм управлінської діяльності немає поки ще.

Отже, спробуймо зробити деяку класифікацію форм управління, виходячи з того, що єдине по своїй суті поняття таких форм, має потребу у такій класифікації.

Вибір тих чи інших форм залежить від багатьох обставин. На нього впливають слідуючі фактори: характер компетенції даного органу (посадової особи); особливості об’єкта керуючого впливу; конкретні цілі здійснюваних управлінських дій; характер розв’язуваних у процесі управлінської діяльності питань; характер викликуваних даними діями наслідків та інше.

Найбільш поширеними критеріями класифікації форм управління, на які схиляються ряд вчених є:

* за значенням наслідків, які виникають у результаті використання тієї чи іншої форми (наявності правового ефекту).
* За ступенем правової регламентації процесу їх практичного застосування.

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

Говорячи про *ступінь правової регламентації*, треба сказати, що ступінь такої регламентації різний і залежить від цільового „навантаження” відповідних форм. Так, ті з них, у яких знаходить своє зовнішнє вираження безпосередній керуючий вплив на той чи інший об’єкт, опосередковують взаємини між суб’єктом і об’єктом керування, які, нарешті, власне кажучи, є формами реалізації виконавчої влади і регламентуються в максимальному обсязі. Найбільш показові в цьому плані, насамперед дії виконавчих органів (їх посадових осіб) по підготовці і виданню актів управління, що волочуть чітко виражені юридичні наслідки.

У значно меншому обсязі регламентовані форми, що не волочуть прямих юридичних наслідків Наприклад, виконавчим органам (їх посадовим особам) надається можливість самостійного вибору їх, але за умови, що такого роду форми, по-перше, не виходять за рамки загальних вимог законності, по-друге, відповідають компетенції даного суб’єкта управління (наприклад, проведення консультацій, нарад тощо).

Регламентація форм управлінської діяльності здійснюється *адміністративно-правовими нормами*. Як правило, такого роду норми містяться в юридичних актах, якими закріплюється організаційно-правовий статус виконавчого органу (посадової особи). Наприклад, це можуть бути положення про міністерства, посадові інструкції тощо. Таким прикладом є „Положення Про Міністерство транспорту України”, згідно з яким, Міністерство транспорту України (Мінтранс України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.[[4]](#footnote-4) Тобто, в цьому положенні вказуються основні права, обов’язки, завдання Мінтрансу України, іншими словами, його правовий статус, як головного (провідного) органа у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики в галузі транспорту, у сфері використання повітряного простору України та навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства.

Найбільш значимі форми зв’язані з реалізацією правотворчих, праворозпорядчих і правоохоронних функцій виконавчої влади, бо викликають найбільш істотні юридичні наслідки. Їхня регламентація має найважливіше значення з позиції забезпечення режиму законності в сфері державного управління.

Останнім часом одним із перспективних напрямів розвитку правового регулювання державного управління визнається використання в правотворчій та правозастосовчій діяльності органів виконавчої влади *адміністративних договорів.* Сучасна практика державного управління свідчить про наявність договірних елементів у діяльності органів виконавчої влади

Тож можна сказати, що до числа найбільш значимих форм відноситься така діяльність, як укладення адміністративних договорів.

Отже, описавши ступінь правової регламентації процесу використання форм управління, можна виділити наступні форми державного управління, тобто їх класифікацію за цим критерієм:

* Встановлення норм права (правотворча діяльність).
* Застосування норм права (розпорядницька діяльність).
* Здійснення інших юридично значимих (зовнішньо та внутрішньо владних) дій.
* Укладення адміністративних договорів.
* Проведення організаційних дій.
* Здійснення матеріально-технічних операцій.

Такий російський вчений як Альохін А.П. говорить проте, що адміністративно-правова форма може бути представлена в багатьох видах, утворити своєрідну систему дій виконавчих органів (посадових осіб):

* по ступені юридичного вираження : *основні* (видання правових актів)

і базуються на них, тобто різні дії, що волочуть визначені юридичні наслідки що мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії і т. п.). В усіх випадках необхідно враховувати ступінь їхнього зв’язку з виданням правових актів управління;

* за достигнутими результатами: позитивне регулювання (твердження

програм соціально-економічного розвитку і т. п.) або реакція на негативні явища в сфері державного управління;

* по спрямованості: що впливають на суспільні відносини в сфері дер-

жавного управління (зовнішня спрямованість) або на діяльність нижчестоящого управлінського апарату (внутрішня спрямованість);

* по обсягу: *загальнообов’язкові* або *адресовані конкретним об’єктам*;
* по масштабності: уся система виконавчої влади або упорядкування

роботи усередині робочого апарату даного виконавчого органа (самоорганізація);

* по характеру і методам вирішення питань компетенції: *процедурні*

(наприклад, підготовка і ухвалення управлінського рішення) і *процесуальні* (наприклад, в рамках адміністративного виробництва);

* по суб’єктивному вираженню*: односторонньо виражені* або *двох* і

*багатобічні* (адміністративно-правові договори);

* по ініціативності: використовувані суб’єктом виконавчої влади за

власною ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції або яка являється реакцією на ініціативу інших учасників управлінських відносин(наприклад, по скаргах громадян);

* за умовами застосування: нормальне громадське життя або режим

надзвичайного чи воєнного стану;

* по відношенню до інших суб’єктів державної влади: використову-

вані у відносинах із законодавчими (представницькими) або судовими органами;

* по особливостях об’єкта керуючого впливу: у залежності від форми

власності (державні, кооперативні, акціонерні, комерційні, колективні, частки, індивідуальні об’єкти;

* по юридичному змісту: дозвільні, забороні або що наказують.

Альохін А.П. наводить систему дій виконавчих органів (посадових осіб), тобто описує адміністративно-правову форму, тому я буду застосовувати деякі моменти з цієї системи при класифікації форм державного управління.

Описавши два критерії, за якими класифікуються форми управлінської діяльності, можна сказати, що другий критерій http://www.ukrlawyer.narod.ru/ (ступінь правової регламентації процесу використання форм управління), нібито входить в перший критерій (за значенням наслідків, які виникають в результаті використання тієї чи іншої форми), тим самим його елементи займають там своє місце так, розбиваючись на правові і неправові форми, в зв’язку з чим, можна навести слідуючу класифікацію, за якою я буду намагатися розкрити цей розділ моєї курсової роботи, а саме:

1. **Правові форми:**

**1)** **По змісту**: **Укладення адмі-**

- правотворча; **ністративних**

- правозастосовча (регулятивна і правоохоронна); **договорів**

**2)** **По ціленаправленості**:

- внутрішні;

- зовнішні;

**3)** **По способу вираження:**

- словесні (письмові й усні);

- конклюдентні;

**2. Неправові форми:**

**1)** організаційні дії;

**2)** матеріально-технічні дії.

Ця класифікація в своїй більшій частині схожа на ту класифікацію, яку наводить російський вчений Коренєв А.П., а саме класифікацію форм радянського державного управління. Я вважаю цю класифікацію більш близькою до того, щоб повністю розкрити види форм державного управління, які існують в Україні.

**2.1. Правові форми державного управління**

Характерна риса правової форми управління полягає в тому, що в ній найбільш чітко проявляється державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень органів управління і їхніх посадових осіб.

Правова форма управління відрізняється від інших правових форм діяльності держави (законодавчої, правосуддя, прокурорського нагляду) тим, що за допомогою цієї форми практично організовується здійснення задач і функцій управління, повсякденне безпосереднє керівництво господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом на основі й на виконання законів.

Правові форми спричиняють чітко виражені юридичні наслідки, а тому вони у максимальному ступені претендують на позначення їх як адміністративно-правових форм управління. Це будь-які, зовні виражені дії відповідних суб’єктів виконавчої влади, здійснення яких неодмінно спричиняє настання визначених правових наслідків. Вони є адміністративно-правовими формами у власному змісті, тобто формами реалізації виконавчої влади, що складають зміст її юридично-владних повноважень.

Охарактеризуймо тепер детально правову форму на основі той класифікації, яку було наведено вище.

**1. Правові форми державного управління по змісту** діляться на *правотворчу* та *правозастосовчу* форми управлінської діяльності, які мають свої особливості.

**1)** ***Правотворча форма управлінська діяльність*** полягає у вироблені правових норм, їх вдосконалені, зміні й скасуванні, тобто, у *видані 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.

Таким чином, встановлення норм права *підзаконного характеру* в процесі діяльності органів державної влади – це *адміністративна нормотворчість*, яка здійснюється у формі видання органами державної влади – *нормативних актів управління.*

***Нормативні акти управління*** *– це акти нормативно-правового характеру, якими установлюються відповідні правила належної або можливої поведінки в сфері державного управління, які розраховані на кількаразове застосування й мають типовий, модельний характер.*[[5]](#footnote-5)

В залежності від суб’єктів управління, які видають нормативні акти управління, виділяються:

**-** укази й розпорядження Президента України;

**-** постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України;

**-** накази й інструкції міністрів;

**-** накази, постанови, розпорядження, вказівки, інструкції, правила й положення видані відомствами;

**-** рішення й розпорядження місцевих державних адміністрацій;

**-** нормативні акти (положення, правила) видані керівниками державних підприємств та установ.

В нормативних актах деталізуються й конкретизуються положення законодавчих актів, які прямо чи опосередковано стосуються сфери адміністративно-правового регулювання. Так, наприклад, Правила дорожнього руху відповідно до Закону України „Про дорожній рух” [[6]](#footnote-6), установлюють єдиний порядок дорожнього руху на всій території України і водночас є базою для інших нормативних актів, які стосуються цієї галузі.

Нормативні акти управління можуть визначати типові правила поведінки у сфері державного управління, регламентувати і уточнювати порядок та особливості взаємодії між учасниками управлінських відносин, окреслювати їх організаційно-правовий статус, а учасників нерідко наділяють спеціальними правами, необхідними для здійснення тих чи інших функцій управління, на них також можуть покладатися й спеціальні обов’язки, зумовленні специфікою відносин. Як правило, повноваження органів державного управління з встановленням загальнообов’язкових адміністративно-правових приписів (норм права), тобто, повноваження щодо самостійної (на основі та на виконання законів) правотворчості, закріплюються у відповідних нормативних документах. Прикладом цього можуть бути Положення про міністерства, в яких закріплюються основні права, обов’язки і завдання органу, який повинен їх суворо дотримуватися.

*Провадження з випрацювання й ухвалення* нормативних актів управління має свою процедуру, яка виступає як організуюче начало підготовки й ухвалення такого акту, є гарантією його відповідності вимогам законодавства.

Нормативними актами управління значною мірою формується механізм відносин держави й громадянина. У разі неналежного регулювання тих чи інших аспектів цих відносин корекція нормативних актів управління ускладнюється, порівнюючи з корекцією актів управління, які мають індивідуальний характер. В зв’язку з цим, можна виділити основні стадії з випрацювання й ухвалення нормативних актів управління:

* установлення доцільності й необхідності ухвалення акта і підготовка його проекту;
* винесення проекту на розгляд відповідного органу;
* обговорення й доопрацювання проекту нормативного акту управління ;
* ухвалення й реєстрація нормативного акту управління;
* його опублікування.[[7]](#footnote-7)

Перерахований комплекс правотворчих дій, у повному обсязі, як правило, характерний для правотворчої діяльності колегіальних органів. Що стосується правотворчої діяльності єдиноначальних органів, то тут „технологія” створення нормативних актів менш складна. Наприклад, керівник міністерства чи відомства або іншого органу управління після підготовки проекту може, минаючи обговорення й інші правотворчі дії, відразу затвердити проект.

Таким чином, результатом використання органами державного управління правотворчої форми управлінської діяльності, є встановлення норми права підзаконного характеру, що регулюють відносини в сфері управління. Тобто, виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління виступає як регулятор суспільних відносин. Це дозволяє органам державного управління (органам виконавчої влади) активно впливати на суспільне життя, ефективно вирішувати питання господарського, соціально-культурного будівництва за допомогою встановлення норм права підзаконного характеру в процесі їх діяльності у формі видання нормативних актів управління.

Шляхом адміністративної нормотворчості забезпечується для органів державної влади (органів виконавчої влади) можливість активно впливати (керувати) у рамках вимог законності на підвідомчі сфери.

На основі цих позицій можна сказати, що правотворча управлінська діяльність уповноважених державних органів полягає у розробці та прийняті нормативних актів, які визначають, як напрямки державної діяльності, так і напрямки в середині діяльності окремих органів державного управління.

**2)** Поряд із правотворчою формою управлінської діяльності логічно існує й така форма, як – ***правозастосовча форма державного управління*** (адміністративне розпорядництво). Тобто, це діяльність органів і посадових осіб, що здійснюють керування, полягає у діях суб’єктів управління по підведенню конкретного юридичного факту під відповідну норму права, з метою прийняття ***індивідуального акту***, тобто, вирішення на основі норм права конкретних управлінських справ (питань) у процесі повсякденного безпосереднього управління різними сферами життя суспільства.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління є близьким до нормативних, 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 встановлення у них прав і обов’язків, тобто, після адекватного їх застосування. Саме за допомогою індивідуальних актів управління закони та інші правові акти пристосовуються до конкретних умов реального суспільного життя.

Індивідуальні акти містять точно визначені і персоніфіковані юридично-владні приписи, які виступають в ролі *юридичних фактів*, з якими пов’язується виникнення, зміна, припинення адміністративно-правових відносин. Наприклад, юридичним фактом є видання наказу (розпорядження) про призначення на посаду, тому що з цим фактом пов’язується виникнення у службовця визначеного об’єму правомочностей.

Акти застосування норм адміністративного права мають свої відмітні ознаки:

* акт застосування норм адміністративного права має індивідуальний характер, так як він розв’язує цілком визначене й конкретне питання і в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватись вміщеного в акті припису;
* 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 умови забезпечується примусовою силою держави;
* такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) – суб’єкта застосування норм права. Дана обставина залишається в силі і тоді, коли акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. Наприклад, акт про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги тощо.

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, про надання відпустки, допомоги, пільг тощо.

Практично неможливо з достатньою точністю визначити ту величезну кількість індивідуальних актів управління, що видаються щодня з усіляких питань.

По суті вся динаміка державного управління охоплюється правозастосовчою формою діяльності виконавчо-розпорядчих органів, тобто, органів виконавчої влади.

Що стосується провадження з ухвалення індивідуальних актів, то воно має універсальний характер. Це провадження охоплює всі види адміністративних проваджень, наслідком яких є ухвалення індивідуального акту управління. Наприклад, підсумковим документом провадження за заявою громадянина є рішення компетентного органу або посадової особи щодо питання, порушеного в заяві.

Процедура ухвалення індивідуальних актів управління є простою. Одним із головних параметрів провадження є дотримання законності. Це означає, що індивідуальні акти управління мають ухвалюватися тільки згідно з положеннями Конституції та інших законодавчих актів, відповідати їх вимогам і компетенції органу, який їх ухвалив. Є й вимоги щодо їх форми та змісту: письмовий індивідуальний акт має бути викладений ясно й чітко, його текст не повинен припускати різночитань і двозначності; обов’язковим є посилання на те, ким і коли його ухвалено; мають зазначені дата видання та його номер; повинен бути підписаний особою, котра його ухвалила, чи кількома уповноваженими на те особами; у деяких випадках необхідним є штампи й печатки.

Але повернемося до провадження індивідуального акту, а саме до його стадійності, тобто логічної послідовності дій щодо ухвалення цього акту. Фактор стадійності залежить від суб’єкта ініціювання провадження. В зв’язку з цим існують два різновиди такого провадження:

* пов’язане з реалізацією прав і обов’язків громадян у сфері управління;
* спрямоване з реалізацією прав і обов’язків громадян у сфері управління, ініціатором якого є державні органи, підприємства, установи, організації тощо.

Стосовно провадження першого різновиду можна виділити такі стадії:

* подання громадянином відповідного звернення й ухвалення його до розгляду компетентним органом;
* розгляд справи, аналіз і вибір відповідних правових норм;
* винесення рішення;
* виконання рішення;
* оскарження або опротестування рішення.

Що стосується другого, то тут стадія ініціювання ухвалення акту фактично збігається зі стадією його підготовки. Надалі наведені вище стадії першого різновиду провадження відповідають стадіям другого.

На стадії підготовки управлінського акту ухвалюється рішення про його видання. При цьому найважливішими передумовами є об’єктивна необхідність та відповідна юридична підстава його видання. Підготовка проекту індивідуального акту є найважливішим етапом зазначеної стадії. Як правило, такі проекти розробляють фахівці юридичних служб відповідних органів, підприємств, установ, організацій. У разі потреби проекти узгоджуються у встановленому порядку.

Ухвалення індивідуального акту управління в одноособовому порядку здійснюється шляхом його підписання відповідною посадовою особою. Можливий і колегіальний порядок, який припускає обговорення акту й голосування при його ухвалені.

Ухвалені індивідуальні акти доводяться до виконавців. Їх копії можуть розсилатися відповідним адресатам, або зацікавлені особи ознайомлюються з ним під розписку.

Отже, з усього цього, я можу зробити такий висновок: все що було викладено вище, це і провадження з ухвалення індивідуального акту, яке було детально описане, з точки зору самого необхідного, та інші положення, дали мені можливість визначити поняття результату правозастосовчої форми державного управління, а саме – ***індивідуальних актів*** ***управління*** – *це акти органів управління, які з моменту їх видання породжують, змінюють або припиняють правові відносини між відповідними суб’єктами.*

Треба також сказати, що по змісту і властивостям правових норм, які застосовуються органами державного управління і їхніми посадовими особами, в правозастосовчій формі виділяють регулятивну та правоохоронну форми.

***Регулятивна форма*** застосування норм права використовується для дозволу індивідуальних конкретних управлінських дій і питань організаційного, господарського, соціально-культурного, оборонного, внутрішнього і зовнішньополітичного характеру, для реалізації прав і законних інтересів громадян, державних органів, підприємств, установ, організацій у сфері управління.

***Правоохоронна форма*** застосування норм права спрямована на охорону врегульованих юридичними нормами управлінських відносин, покликана забезпечити їхню недоторканість. За допомогою цієї форми вирішуються юридичні суперечки, що виникають у сфері державного управління; здійснюється захист суб’єктивних прав громадян, державних органів, підприємств, установ, організацій, державних і цивільних службовців у сфері державного управління; застосовуються примусові заходи до осіб, що не виконують адміністративно-правові та інші юридичні обов’язки. Іншими словами, правоохоронна форма простежується в діяльності державних органів і організацій, щодо створення умов, необхідних для дотримання законності, а також застосування належних форм юридичної відповідальності у випадку невиконання державних повноважень або порушення прав і свобод особи в процесі їх реалізації.

Таким чином, акт застосування норм адміністративного права (тобто правозастосовча форма державного управління) – це індивідуальний юридичний акт, що вирішує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має державно-владний характер, видається уповноваженим органом в установленому порядку.

Порівнюючи правотворчу та правозастосовчу форми державного управління можна сказати, що для індивідуальних актів управління, так само як і для нормативних, характерним є владність та підзаконність, вторинність відносно закону.

Що стосується такої правової форми державного управління, як ***укладення адміністративних договорів***, яка використовується в правотворчій та правозастосовчій діяльності, то цій формі відведене окреме місце в моїй курсовій роботі, про яку можна дізнатися в цьому ж розділі пункті 3 плану курсової роботи.

**2.** **По ціленаправленості** виділяють такі правові форми, як ***зовнішні*** та ***внутрішні****.*

Цю групу форм можна побачити в деяких книжках під назвою – здійснення інших юридично значимих дій. Тобто, під цими діями я розумію здійснення інших юридично значимих зовнішніх та внутрішньо спрямованих дій.

***Правові форми зовнішньої спрямованості*** використовуються з метою забезпечення виконання покладених на орган задач і функцій. До зовнішньо владних юридично значимих форм державного управління відносяться організаційно-владні дії, що виникають у процесі видачі офіційних дозволянь, здійснення державної реєстрації, оформлення право- установчих документів тощо. Здійснення організаційно-владних дій є засобом внутрішньої та зовнішньої організації повсякденної діяльності управлінських та правоохоронних органів державної виконавчої влади. Такі дії відіграють важливу роль перш за все в забезпечені ***форм внутріапаратної організаційної спрямованості***, яка направлена на підвищення ефективності роботи відповідних органів і складових ланок державного апарату. Правові форми внутрішньо управлінської діяльності використовуються для рішення організаційно-штатних питань, ведення діловодства, керівництва співробітниками і структурними підрозділами усередині самого органа, а також керування нижчестоящими по підпорядкованості органами.

Задамо собі таке запитання: чому „здійснення юридично значимих дій” зводять в окрему групу? А відповідь напрошується сама, бо видання актів державного управління завжди юридично значимо, і мені цікаво, які ще дії здійснюють державні органи, в якій вони формі представлені, тому що всі управлінські дії не можна зводити тільки до видання актів управління. У багатьох випадках, наприклад, виконавчі органи (їх посадові особи) крім видання актів роблять багато дій іншого юридичного характеру (можуть дозволяти громадянам, суспільним об’єднанням і іншим учасникам управлінських відносин, здійснення визначених дій; здійснювати у встановлених випадках обов’язкову державну реєстрацію автомобільного транспорту, винаходів і відкриттів, суб’єктів підприємницької діяльності; видавати офіційні документи типу прав на володіння транспортних засобів. Подібні дій одержують своє вираження, як правило, не прямо, а опосередковано. Так, наділення спеціальними правами здійснюється на підставі вже прийнятого правового акту.

В загальному огляді, до інших юридично значимих дій державного управління належать такі як, прийняття присяги (наприклад, народні депутати перед вступом на посаду приносять перед Верховною Радою України присягу народного депутата України, яка наділяє та закріпляє за ними певні права та обов’язки), службове атестування тощо.

Зводячи в єдине ціле двох форм (зовнішніх і внутрішніх) тобто, здійснення інших юридично значимих дій, можна сказати що їх „юридична значимість” заключена у викликуваних ними юридичних наслідків, наприклад: складання звіту даних; видача довідки з місця роботи; видача документів, що підтверджують наявність якого-небудь спеціального права (право на володіння транспортним засобом, на полювання, і може бути таке право, яке зараз існує лише де-факто – право на зайняття визначеним видом підприємницької діяльності). В усіх цих випадках виражається юридичне волевиявлення органу державної влади.

Як ми бачимо, здійснення інших юридично значимих (внутрішніх і зовнішніх) дій державного управління, дуже потрібні в плані додаткової правової реалізації державної влади її органами (посадовими особами).

**3. По способу вираження** правові форми поділяються на ***словесні***(***усні й письмові***) та***конклюдентні*.**

Вибір того чи іншого способу вираження правових форм державного управління визначаються її юридичними властивостями.

Єдино прийнятним способом вираження правотворчої діяльності варто визначити ***словесний*** або ***письмовий спосіб***. Результатом правотворчості суб’єктів державного управління, як вже було згадано вище, є нормативний юридичний акт, що являє собою офіційний акт-документ. Тільки у своєму „документально-змістовному” ракурсі, нормативний акт може розглядатися у виді форми права, носія юридичних норм. Правозастосовча діяльність виражається письмовим, усним і конклюдентним способами.

Найбільш розповсюдженим способом вираження результату правозастосовчої управлінської діяльності являється індивідуальний письмовий акт-документ. Він використовується при рішенні питань, що вимагають фіксації правозастосування, його стабільності, точності, визначеності тощо.

Широко використовується й ***усна форма державного управління*** (усні накази, вказівки, розпорядження, команди). Ця форма часто застосовується при рішенні питань оперативного характеру.

Застосування норм права може виражатися також за допомогою визначених жестів, сигналів, рухів, знаків і інших конклюдентних дій, що явно виражають рішення суб’єкта, який застосовує норму права.

Підводячи підсумок по правовій формі державного управління, можна сказати, що її використання спричиняє виникнення правових наслідків у формі видання певних актів управління, їх застосуванні або здійсненні інших юридично значимих дій. При цьому, видання правових актів управління, як форма реалізації державної влади, спричиняє виникнення юридичних наслідків неопосередковано, бо зв’язана з реалізацією правоустановчих, правореалізуючих і правоохоронних функцій державної влади.

Ця форма, з точки зору правових наслідків її застосування являється найбільш важливою, так як увесь процес реалізації державної влади у всій різноманітності її елементів і стадій, отримує своє цілеспрямоване здійснення у внутріапаратних і зовнішньо владних юридично значимих діях, завдяки реалізації правових актів управління, які мають свій спосіб вираження. Жоден процес державно-управлінської, правоохоронної, праворегулятивної діяльності неможливо уявити без відповідного регулювання й координації на основі видання й застосування відповідних правових актів, які визначають організаційні форми, методи, правила і способи реалізації державної влади. Отже, форма державного управління може бути віднесена до числа правових форм тільки в тому випадку, якщо в діях, чинених суб’єктом державної влади, чітко виявляється характерне для державного управління – юридичне волевиявлення даного суб’єкта. В цьому і заключається сутність правових форм реалізації державної влади.

**2.2. Акти органів виконавчої влади як форма реалізації державної влади**

Як було сказано на самому початку цієї курсової роботи, проте, що виконавча діяльність є основним призначенням державного управління і складає першу, найбільш важливу його сторону. Виконавчі органи державної влади повсякденно і багаторазово реалізовують державну владу і свою владу також в різних формах. Тому я наведу приклади основних форм, тобто актів виконавчої влади по реалізації як своєї так і державної влади.

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 її основі актів. На підставі чинного законодавства України можна виділити основні значимі форми актів органів виконавчої влади:

***- Постанови*** – акти управління, як правило, нормативного характеру, які приймаються на вищому і центральному рівнях виконавчої влади в колегіальному порядку з важливих питань державного будівництва. Такі акти мають право приймати – Кабінет Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами”, в якій зазначається порядок надання дозволів; органи, які мають право надавати ці дозволи; види користування надрами; строк дії дозволу та інші положення,[[8]](#footnote-8) тобто ця постанова регулює управлінські відносини у всіх сферах і галузях на території України); державні комітети України; уряд АРК; відомства.

***- Розпорядження*** – це, як правило, індивідуальні акти управління, що приймаються одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави, юридична сила, яких залежить від характеру та правового становища конкретного носія владних повноважень – автора розпорядження. Тобто, розпорядження ототожнюється з вимогою. Розпорядження видають: Кабінет Міністрів України; міністри міністерств України; голови державних комітетів; місцеві державні адміністрації; керівники відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій; уряд АРК. Можна сказати, що розпорядження місцевих рад (міського голови) мають різний характер (про звільнення, про надання відпустки, про призначення на посаду[[9]](#footnote-9) та інше).

***- Накази*** – це акти управління, що містять пряме, обов’язкове для виконання веління органів виконавчої влади, щодо певної фізичної або юридичної особи (осіб), і містять вимогу необхідності вчинення якоїсь дії або утримання від неї. Накази бувають щодо загальних та організаційних питань управління, накази з виробничо-технічних питань, накази з питань особового складу („кадрові”). Накази видаються: міністрами; головами державних комітетів України (наприклад, Наказ Державного комітету статистики України „Про затвердження Порядку перевірок достовірності первинних та статистичних даних, вивчення стану первинного обліку і статистичної звітності органами державної статистики”[[10]](#footnote-10)); головами державних департаментів, державних служб; начальниками головних управлінь, завідувачами відділів і управлінь державних адміністрацій. Я можу навести приклад наказу, який був виданий директором Первомайського районного центру зайнятості при Державному центрі зайнятості[[11]](#footnote-11).

***- Рішення*** – це акти управління, які приймаються у колегіальному порядку з важливих питань і в більшості випадків має нормативний характер. Вони приймаються Радою міністрів АРК; місцевими державними адміністраціями[[12]](#footnote-12); органами місцевого самоврядування. Рішення приймаються також на рівні центральних органів виконавчої влади (наприклад, колегіями міністерств, відомств). Рішення – це заключні акти в процесі розгляду, розв’язання якихось управлінських питань, і вони мають містити відповіді на ці питання.

***- Інструкція*** – відомчий нормативний акт управління, яким встановлюється процедура, роз’яснюються умови застосування будь-якого законодавчого чи нормативного акта. Звідси її похідний, вторинний характер. Інструкція розрахована на багаторазове застосування. Їх видають відомства, міністри та керівники відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій. Особливе місце займає посадова інструкція – документ, важливий при вирішені питання про юридичну відповідальність службової особи та скоєння саме службових злочинів або аналогічних адміністративних правопорушень, оскільки ставити за вину службовій особі порушення відповідних службових повноважень можна за умови, якщо службова особа наділена такими повноваженнями юридично.[[13]](#footnote-13)

Також, регулярною практикою є затвердження Кабінетом Міністрів України таких форм державного управління, як положення і статути (постановами) з наданням їм чинності нормативних актів. ***Положення*** – це сукупність правил, що стосуються побудови, способів дії центральних галузевих органів, інших урядових установ або організації будь-якого аспекту господарського, оборонного, культурного, адміністративного будівництва. ***Статутами*** йменуються нормативні акти, що визначають форми й методи діяльності установ, службових осіб у будь-якій галузі (статути залізниць, зв’язку) або визначають організацію, права, обов’язки об’єднань громадян (статут житлово-будівельного кооперативу), приватних структур.

Як ми бачимо, органи виконавчої влади наділені широкими повноваженнями у видані та прийнятті актів управління, які регулюють управлінські відносини в усіх сферах і галузях, відносини пов’язанні з якоюсь однією галуззю державного управління, тобто являються важливою гілкою державної влади по втіленню, реалізацією в життя державної влади в формі видані та прийнятті різних актів управління.

**2.3. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин**

Останнім часом одним із перспективних напрямів розвитку правового регулювання державного управління визнається використання в

правотворчій та правозастосовчій діяльності органів виконавчої влади адміністративних договорів. Сучасна практика державного управління свідчить про наявність договірних елементів у діяльності органів виконавчої влади. Горизонтальні управлінські відносини набувають дедалі більшого поширення в умовах ринкової економіки.

На перший погляд, договірні правовідносини у сфері виконавчої влади суперечать призначенню управлінської діяльності, яка передбачає відповідну ієрархію органів виконавчої влади, їх певну підпорядкованість, підконтрольність тощо. Однак з урахуванням тенденцій розвитку суспільних відносин у змісті державного управління відбуваються певні зміни. Одна з таких змін стосується можливого використання договірного регулювання адміністративних правовідносин.

Поняття "договір" у значенні форми регулювання управлінської діяльності вжито і у чинному адміністративному законодавстві України. У частині п'ятій ст. 35 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" прямо сказано, що "для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати *договори,* створювати спільні органи та організації"*.* Стаття 14 цього Закону передбачає також передачу місцевим державним адміністраціям повноважень "інших органів'', крім можливості делегування повноважень органів виконавчої влади вищого рівня і повноважень органів місцевого самоврядування.

Отже, договірні форми діяльності органів державного управління сьогодні пов'язуються не лише з їх господарським (цивільно-правовим) регулюванням.

Як відомо,***договір*** - це згода двох чи більше суб'єктів права про встановлення, зміну або припинення суб'єктивних прав і обов'язків. Він є універсальним засобом правового регулювання, застосовується як регулятор суспільних відносин у багатьох галузях права.

Договірні відносини виконавчих органів між собою та з іншими суб'єктами адміністративного права суттєво відрізняються від договірних відносин приватно-правового характеру (між громадянами). Учасники цивільно-правових угод є рівноправними, тоді як в управлінських відносинах завжди присутнє підпорядкування. Проте окремі ознаки угод іноді властиві "вертикальним" відносинам. Без надання їм у таких випадках письмової форми (укладання договору) досягти мети державного управління неможливо.

Що стосується розвитку поглядів на визнання адміністративних договорів, то існування адміністративних договорів визнано у науці адміністративного права ще на початку XX століття. Так, А.І. Єлістратов у 1917 р. писав: "Нині можливість адміністративних актів договірного характеру взагалі не заперечується. Центр ваги розбіжностей переноситься на питання про те, в якій мірі поняття договір може знайти своє застосування в адміністративному праві. Можливість публічно-правових договорів між різними установами і між громадянами, звичайно, так чи інакше признається. Приклади таких договорів: угоди лікарняних кас із міськими і земськими громадськими управліннями про забезпечення учасникам кас лікарняного лікування, договір про найом фабричних робітників, оскільки він нормується адміністративним правом і т.п."[[14]](#footnote-14) У 1922 р. згаданий автор розрізняв, поряд з односторонніми, і багатосторонні (договірні) адміністративні акти, присвячуючи останнім цілий параграф у своїй праці "Нариси адміністративного права".

Пізніше В.Л. Кобалевський, Ц.Я. Ямпольська, В.І. Новосьолов, В.А. Юсупов, В.Д. Рудашевський, Б.М. Лазарева та деякі інші вчені досліджували проблеми адміністративного договору у минулому столітті.

Отже, поняття адміністративного договору не є цілком новим у науці адміністративного права. Однак, на жаль, його місце і природа дотепер залишаються не до кінця з'ясованими.

Найбільш яскраве підтвердження цього знаходимо у російському підручнику з адміністративного права, який вийшов у 1997 р. (А.П. Альохін, А.А. Кармолицький, Ю.М. Козлов). Зокрема, на. думку Ю.М. Козлова, "немає достатньо підстав вважати такі угоди реальною правовою формою реалізації виконавчої влади. Найбільш виразно во­ни виступають у ролі юридичних фактів особливого роду, що зумовлюють виникнення адміністративно-правових відносин"[[15]](#footnote-15).

***Сучасні підходи до проблеми адміністративних договорів***

На сьогодні сформовано три основних підходи до означеної проблеми.

1. По-перше, договір розглядається як індивідуально-правовий акт, який не є джерелом права.

Однак сучасний досвід свідчить про деякі випадки нормативності договорів у сфері виконавчої влади. Так, 8 червня 1995 р. Верховна Рада України і Президент України (на той час глава виконавчої влади) уклали Конституційний договір про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування, який мав найвищу юридичну силу (законодавство України було чинним лише в тій частині, що йому не суперечило) і діяв до прийняття Конституції України 1996 року[[16]](#footnote-16). Розділ другий цього договору визначав повноваження Верховної Ради України, розділ третій - Президента України, розділ четвертий - Кабінету Міністрів України. Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначався у ст. 46 Конституційного договору. Це свідчить проте, що адміністративні договори можуть містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки, які охороняються державою, тобто можуть мати нормативний характер.

2. По-друге, в юридичній науці існують думки, що кожен договір містить у собі норми права особливого виду - локальні норми або мікронорми, тому всі види договорів є джерелами права. Найбільш послідовно цей підхід відстоює Т.В. Кашаніна, яка вважає, що "у процесі укладання угод утворюються норми, але норми індивідуальні, тобто такі, які стосуються певних і точно визначених суб'єктів і розраховані на них"[[17]](#footnote-17). Вона вказує на три рівні нормативності:

а) загальнодержавний (на рівні держави);

б) локальний (на рівні колективних суб'єктів права);

в) індивідуальний (на рівні індивідів).

На наш погляд, засади теорії права не дають підстав визнати нормативним, наприклад, договір між громадянином і Державною службою охорони МВС про охорону його майна або контракт про прийом на державну службу. Вважаємо, що договори у сфері виконавчої влади можуть мати і індивідуальний характер, тобто можуть не містити норм права.

3. По-третє, найбільш виваженою вбачається позиція, яка допускає існування нормативних договорів поряд з індивідуальними, яку пропонує нам Алексеев С.С. у своїй роботі „Государство и право”.

Як зазначає російський дослідник А.В. Дьомін, "ідея виділення договорів нормативного характеру в наш час набуває подальшого розвитку, отримує нових прихильників". Зазначена обставина пов'язана з відродженням і закріпленням позицій "школи природного права"[[18]](#footnote-18). Далі він стверджує, що "адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер, пояснюючи це їхньою публічно-правовою природою і функціональним призначенням".

Серед ознак нормативного договору А.В. Дьомін називає такі:

***по-перше***, їхньою правовою базою є Конституція і чинне законодавство. Ці договори виконують функцію заповнення прогалин у праві, доповнюючи і конкретизуючи чинне законодавство;

***по-друге***, в нормативному договорі однією зі сторін виступає орган державної влади, при цьому чим більше місце в управлінській ієрархії посідає державний контрагент, тим вища юридична сила договору;

***по-третє***, нормативні договори укладаються в публічних інтересах, їхня цільова направленість - це досягнення загального блага;

***по-четверте***, нормативні договори містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників договору, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів. Нормативний договір, таким чином, не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження;

***по-п'яте***, чисельність і невизначеність адресатів договірних норм;

***по-шосте***, договірні норми завжди розраховані на тривалу дію і неодноразове застосування;

***по-сьоме***, існує сувора формальна процедура укладання нормативних договорів і спеціальний порядок вирішення спорів та конфліктів, пов'язаних з їх виконанням.

***по-восьме***, неможливість в односторонньому порядку зміни або відмови від виконання договірних умов. Форс-мажорні норми тут не застосовуються;

***по-дев'яте***, на відміну від індивідуальних договорів, зміст яких є комерційною таємницею, для нормативного договору характерне його офіційне оприлюднення.

Загалом можна констатувати, що встановлені вище ознаки є типовими для нормативних договорів, які укладають органи виконавчої влади.

Нормативно-обов'язковий характер адміністративно-правових договорів відзначає і Д.М. Бахрах. Він вказує, що є всі підстави вважати їх, поряд з адміністративними (односторонніми) актами, правовими актами виконавчої влади[[19]](#footnote-19). На наш погляд, така позиція є виваженою.

Отже, *адміністративний договір* – це один із видів публічно-правових угод і являє собою засновану на підставі норм адміністративного права і добровільної згоди волі двох або більше суб’єктів адміністративного права, один із яких завжди виступає суб’єктом державної волі, угоду, яка започатковує, змінює і припиняє взаємні права і обов’язки його учасників.

Нормативні адміністративні договори є джерелами адміністративного права (у значенні зовнішньої форми права). Договір є джерелом права в тому разі, коли він зумовлює виникнення юридичної норми або групи юридичних норм силою, що створює право. Адміністративні договори передують власне юридично-владній управлінській діяльності. У разі їх укладання вони потребують владного волевиявлення компетентного органу виконавчої влади, а потім відповідного оформлення - прийняття нормативно-правового акта, тобто результат правотворчої діяльності як ми вже знаємо. Тобто нормативні адміністративні договори є підставою для прийняття актів управління. Так, наприклад, з метою виконання рішення Ради регіонів при Президентові України від 11 лютого 1999 р. з питань соціально-економічної і суспільно-політичної ситуації в Україні голова Харківської обласної державної адміністрації видав 26 квітня 1999 р. розпорядження, яким були затверджені заходи з поглиблення координації зусиль і активізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. В свою чергу указом Президента України Рада регіонів ліквідована і створена Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України[[20]](#footnote-20). Таким чином, слід визнати, що адміністративні договори є джерелами адміністративного права у правотворчому значенні, тобто підставами для прийняття правових актів управління. Розгляд проблеми адміністративних договорів у контексті джерел права є досить важливим у теоретичному і практичному аспектах, потребує подальшого визначення особливостей цій правової форми регулювання управлінських відносин, й наукового обґрунтування.

Адміністративні договори можуть мати і міжнародний характер. Так, 19 липня 2000 р. Рада керівників прикордонних областей Республіки Білорусь, Російської Федерації та України прийняла рішення щодо організації роботи з підготовки і реалізації програм міжрегіонального та прикордонного співробітництва трьох країн. На виконання цього договору голова Харківської обласної державної адміністрації 25 грудня 2000 р. видав розпорядження "Про підготовчу роботу щодо створення консорціуму "Фінансово-промисловий союз прикордонних регіонів"[[21]](#footnote-21).

Адміністративні договори можуть укладатися й органами місцевого самоврядування.[[22]](#footnote-22)

Таким чином, ***адміністративний договір*** – ***це правовий акт управління, що ухвалюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер).*** Тобто це один із видів договорів, який використовується державними органами (органами виконавчої влади) для здійснення і реалізації поставлених перед ними задач. Також адміністративні договори передують юридично-владній формі реалізації виконавчої влади, бо самі по своїй суті такою формою не являються. Тому що їхня роль ***поки що*** допоміжна і вони мають важливе значення в розвитку демократичних механізмів реалізації державної влади, і на мою думку, через певний час за допомогою та на основі плідної роботи фахівців в цій галузі, адміністративний договір можна буде розглядати як самостійну форму державного управління.

**2.4. Неправові форми державного управління**

До неправових форм державного управління належать ті форми, які на відміну від правових форм, 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).

До неправових форм належать:

* проведення організаційних заходів;
* здійснення матеріально-технічних операцій.

**Проведення організаційних заходів** є однією з форм управлінської діяльності. Організаційні дії складають необхідний чинник державного управління в усій системі органів державної влади (виконавчої влади). Вони здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Такі дії не пов’язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. Організаційні дії не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Вони здійснюються в процесі поточної управлінської діяльності.

Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об’єктів, їх специфічного правового статусу. В зв’зку з цим організаційні дії можуть вчинятися як усередині державного органу:

- У межах певного управлінського апарату здійснюються розподіл службових повноважень, заходи щодо оптимального поєднання єдиноначальності та колегіальності, інструктування працівників (роз’яснення мети, змісту, особливостей законодавчих та нормативних актів тощо), встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка та проведення нарад, засідань (наприклад, організаційною формою роботи Кабінету Міністрів України є його засідання, тобто здійснення організаційних дій усередині державного органу).

- Поза апаратом, із спрямуванням на управлінське середовище, виділимо дію такого організаційного заходу як інспектування. З метою його неперервного здійснення створено інститут інспекторів і аналогічних посад – фінансових, міліцейських, житлових, пожежних та охорони природи, митних, у справах кадрів, благоустрою, рибного нагляду, санітарних, торговельних та інші. Інспектор – основна посада, своєрідна підвалина всієї управлінської піраміди, а інспектування знаходить свій вияв не тільки у формах перевірок, вказівок, роз’яснень, а й як інспектування у письмовій формі (підготовка та розсилання циркулярів, оглядів, інформаційних листів з роз’ясненням завдань і змісту законів тощо). До організаційних дій треба також віднести організацію та проведення службових нарад; анкетування службовців і громадян з метою урахування громадської думки та коригування стратегії http://www.ukrlawyer.narod.ru/ і тактики управління, надання практичної допомоги на місцях; семінари; збори; конференції. Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми управлінської діяльності. Але, як передумови, так і наслідки їх здійснення можуть фіксуватися і юридично (наприклад, наказ міністра про реалізацію пропозицій і зауважень учасників галузевої наради).

Що стосується **матеріально-технічний операцій**, то це найбільш об’ємна частина діяльності апарату державної влади з боку, як її кількості, так і різноманітності цих дій. Матеріально-технічні дії мають допоміжне значення, тому що за допомогою їх обслуговується сам процес державного управління та всі інші форми державного управління, маючи при цьому неправову форму свого вираження. Таким діями неюридичного характеру є, наприклад, підготовка матеріалів для видання відповідного правового акта управління, складання всіляких довідок, звітів, ведення діловодства, оформлення документів, реєстрація фактів, розмноження матеріалів і документів тощо. Тому в залежності від призначення та засобів виконання відокремлюються такі матеріально-технічні операції:

* діловодські (всі операції, які пов’язані з виготовленням документів

органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження т. Ін.);

* безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має ма-

теріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, сплатного вилучення і т. под.);

* реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та

подій у сфері управління);

* статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відпо-

відно до встановлених правил);

* інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних за-

писок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз’яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

* по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення

комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

* інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних техноло-

гій в різних ланках державного управління).

Матеріально-технічні операції забезпечують чітку й ефективну роботу суб’єктів управління, полегшують увесь управлінський процес, підвищують продуктивність й культуру управлінської праці. Тому роль і значення таких дій не можна зменшувати. Від багато в чому залежить ефективність управлінської праці, матеріально забезпечується здійснення усіх форм державного управління. В міру ускладнення процесів державного управління і управління як такого, значення й обсяг матеріально-технічних дій постійно збільшується.

Отже, говорячи про неправові форми державного управління можна зробити такий висновок, що вони зводяться до вчинення тих або інших управлінських дій, що безпосередньо не пов’язанні з виданням актів управління. Тобто це дії, які прямих юридичних наслідків не волочуть.

Таким чином, роблячи ***підсумок*** по даному розділі плану курсової роботи можна сказати, що найбільш поширеною класифікацією форм державного управління є їхній поділ на правові та неправові. Розходження між ними, як правило, проводиться по характері викликуваних ними наслідків. Якщо правові форми державного управління завжди спричиняють чітко виражені юридичні наслідки, то неправові форми не спричиняють таких наслідків, а являються тими, які повсякденно здійснюються органами державної влади (посадовими особами) у різних варіантах для забезпечення чіткої та ефективної роботи державного управління. Правові форми, як і неправові відносяться до підзаконної діяльності органів державної влади. Ми також розглянули акти органів виконавчої влади, які повсякденно і багаторазово реалізовують державну владу у різних формах. Можна сказати, що всі форми державного управління, будь вони правовими чи неправовими, потрібні і значимі в наш час, бо відсутність хоча б однієї із цих форм чи її складової, на мою думку не дасть ефективно і якісно функціонувати державному управлінню та його складовим у повному обсязі.

**Розділ 3. Шляхи вдосконалення форм державного управління**

Як було вже зазначено на початку курсової роботи, про те що нині у суспільному житті відшукати хоча б одну сферу, якої так чи інакше не торкався б управлінський вплив держави, який реалізовується органами виконавчої влади у відповідних формах. Державне управління – це діяльність, яка завжди була і є необхідною. Головне полягає в обов’язкових змінах або вдосконалені цієї діяльності, що диктуються умовами сьогодення. Потреби в таких змінах найбільш голосно заявляють про себе у кризові періоди, коли суб’єкти державного управління не можуть забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин. Тому щоб вдосконалити цей управлінський вплив, я вважаю, треба впровадити ті заходи, за допомогою яких можна досягнути того рівня, який диктується умовами сьогодення. Ті заходи, які я запропоную, це власне моя точка зору на те, як я вбачаю можна вдосконалити те, з допомогою чого покращиться управлінський вплив, а саме форми державного управління.

А що примушує нас вдосконалювати ці форми? Те, що багато актів, які виходять в наш час це зміни до чинного законодавства, які породженні його недосконалістю. Ми можемо простежити на прикладі такої форми органу виконавчої влади, а саме на постанові: спочатку вона була видана компетентним органом, а потім цей же орган і вносить зміни до цієї постанови, яка виглядає так – Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Правил в’їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” від 18 грудня 1995 р. і через певний час, а саме 26 вересня 2001 р. Кабмін України видає таку постанову „Про внесення змін до Правил в’їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію”. Як ми бачимо щось заставило цей орган внести до нього зміни. А примусило його це зробити саме умови нашого життя, а може та політика, яку нав’язує нам держава.

В основному зміни вносяться для того, щоб усунути прогалини чи то в законі, чи то в підзаконному акті. А для того щоб ці прогалини потім не усувати, потрібно спочатку видавати повноцінний підзаконний акт, який повинен містити ті норми, які будуть покращувати управлінський процес, будуть задовольняти інтереси і бажання сторін, насамперед, покращувати становище працівників і тих, кому вони будуть направлені. Цього всього можна досягти лише, як я вважаю, за допомогою слідуючи заходів:

* Для якості нашої законодавчої бази, яка представлена не тільки зако-

нами а й підзаконними актами управління, треба, дивлячись на те, що в 1994 році був створений Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України для вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи, створити подібний орган по вдосконаленню роботи з підготовки, видання та реалізації в життя підзаконних актів органів виконавчої влади. Я пропоную, щоб цей орган займався саме тим, щоб норми , які будуть міститися в цих актах, дійсно не суперечили законові, були узгодженими та містили ті положення, які будуть тільки покращувати становище службовців і були направлені на те, щоб покращити життя людей в державі, і суттєво підвищити питому вагу самих наших законів.

* А для того, щоб вище вказана умова виконувалася, треба забезпечи-

ти цей орган, або ті органи, які зараз існують, професійно підготовленими і компетентними кадрами. Нині процес підготовки саме юристів набув стрімкого зростання, професія правника стала однією з найпрестижніших, але й досі жодний навчальний заклад не проводить навчання юристів-нормотворців. Хоча як ми бачимо, на практиці цією діяльністю займається велика кількість державних службовців, у першу чергу юристів та інші. І нині особи, які за посадою чи громадським обов’язком займаються підготовкою нормативних актів (підзаконних актів), готуються, як правило, самотужки, шляхом проб і помилок. Тобто некомпетентне вирішення складних і тонких відповідальних завдань з адміністративної нормотворчості у ряді випадків обертається не лише прорахунками в техніці цієї нормотворчості, але й неефективністю при застосуванні норм права. Тому існує нагальна проблема в підготовці, а може і в перепідготовці кадрів державного управління. Пропоную запровадити таку професію, як ***нормотворець***, тобто людина, яка буде працювати в правотворчій та правозастосовчій діяльності держави по лінії саме підзаконних актів управління, буде якісно обґрунтовувати, коригувати якщо потрібно, вивчати, удосконалювати це питання під тиском умов, які будуть виникати в ході подальшого розвитку державного управління і суспільства в цілому. Можлива також і перепідготовка державних службовців, які зараз знаходяться на посадах з метою підвищити їхній рівень. Тобто для ефективності управління персоналом (якщо розглядати внутріапаратну діяльність державного органу) може бути забезпечена тільки на основі чіткого визначення суб’єктів і об’єктів цього впливу. Адже саме правління органа державної влади вирішує головні кадрові питання, затверджує состав атестаційних та конкурсних комісій, приймає за їх висновками управлінські рішення (як ми вже знаємо є різними), звільняє із займаних посад робітників. В підготовці та нормативному оформлені цих рішень велика роль саме кадрових службовців, тому це повинні бути добре підготовлені і професійні спеціалісти.

Можливе також залучення на договірній основі провідних українських фахівців до вдосконалення роботи з формами державного управління.

Отже, суб’єктивний шлях полягає в тому, щоб забезпечити органи виконавчої влади дійсно відповідальними, надійними, ініціативними, професійно грамотними спеціалістами, які повинні забезпечити прохідність тих рішень, які виникатимуть у власному апараті, спроможні ефективно виконувати покладенні на них завдання, тобто втілювати в життя волю держави у відповідно тих формах, які будуть тільки покращувати становище тих, кому вони будуть адресовані.

* Не останню роль в покращенні форм державного управління грає й

інформація. Можна сказати, що ми живемо зараз в інформаційному суспільству, де інформація являється одною із базових умов, які цементують суспільство. Особо важливе значення інформація набуває в органах державного управління, забезпечуючи його раціональність і ефективність. Інформація тут виступає як сукупність різних повідомлень, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини. Ці факти, будучи зібраними та систематизованими в придатну для використання форму, грають в управлінні виключно цінну роль. Інформація, яка циркулює в органах державного управління, різнорідна і різноманітна. Інформація має самостійну цінність також для відповідних регіональних управлінських структур, коли вони виступають як органи, що приймають рішення в межах своєї компетенції в різних формах. Крім того, вона служить в якості основи для нормативних підзаконних документів.

Саме інформація, я вважаю, може сприяти покращенню форм державного управління в тому аспекті, що вона буде містити ті відомості про тих, кому буде направлений документ, тобто будуть важливим фактором при прийнятті керівником чи державним органом тих рішень, або здійснення тих дій, які викликають юридичні наслідки, або не викликають таких.

Також про прийняття підзаконного акту повинно бути доведено до відома тих кому він адресований або опублікувати у відповідних джерелах інформації.

Якщо примінити інформацію до всього законодавства, а не тільки до підзаконних актів, то в нашому суспільстві існує так званий правовий нігілізм, коли у свідомості громадян формується переконання про необов’язковість законодавчих приписів, про можливість їх безкарного порушення. Високими посадовими особами в багатьох випадках принципи законності підміняються таким поняттям, як „доцільність”, що у правовій державі є явищем неприпустимим. Тому як видно, акти державного управління повинні бути доведенні до відома тим, кому вони адресовані і для простого люду, якщо це наприклад, акти вищих і центральних органів виконавчої влади можливо з поясненням цього акта. Бо як сказав відомий англійський філософ і політичний мислитель Джон Локк: „***Закони досягають цілі тоді, коли про них всі знають і виконують***”. Це судження можна також застосувати і до підзаконних актів управління.

Отже, наведенні вище шляхи вдосконалення форм державного управління, це те за допомогою чого, я вважаю можна це зробити, тобто при існуванні всіх тих головних умов, які я назвав, можна досягнути покращення діяльності з підготовки, прийняття та втілення в життя форм державного управління відбити в них ті норми, які будуть відповідати вимогам сьогодення, інтересам громадян, а не інтересам влади в особі тих осіб, які втілюють ці інтереси у відповідних формах управління.

**Закінчення**

Проаналізувавши дану тему курсової роботи, я дійшов висновку, що під **формою державного управління** слід розуміти ***будь-яку зовнішньо виражену дію – волевиявлення державного органу (виконавчо-розпорядчого органу або його посадової особи), здійснюване у рамках режиму законності та його компетенції, з метою реалізації функцій управління, тобто, для досягнення управлінської мети.***

Я з’ясував, що загально прийнятої класифікації форм державного управління поки що не існує, але вони можуть бути як правовими, так і неправовими. Тобто як ті, в результаті застосування яких виникають юридичні наслідки і ті, в яких такі наслідки не виникають.

Загальна тенденція розвитку форм діяльності органів державного управління така, що при збережені пріоритету правових форм усе більший розвиток одержують організаційні форми, тобто неправові. Це викликано тим, що при скорочені сфери прямих юридичних розпоряджень з боку вищих органів управління (посадових осіб), усе ширше використовуються економічні й організаційні важелі впливу на об’єкти керування.

Дослідивши цю тему, я отримав відповідь на те запитання, яке ставив собі на початку курсової роботи, а саме за допомогою чого і як проходить управлінська діяльність.

Вивчивши стан застосування органами виконавчої влади адміністративних договорів, можу сказати, що це питання залишається не до кінця вирішеним і тому потребує вдосконаленню можливо тими шляхами, які називав, щоб через деякий час розглядати такі договори як самостійну форму державного управління, бо зараз його роль тільки допоміжна.

В цій роботі я виклав ті положення, які вважаю необхідними для того, щоб вдосконалити форми державного управління, тим самим покращити цю діяльність і суттєво підвищити питому вагу законів в правовому регулюванні виконавчої влади в нашій країні.

Я вважаю, що через певний час за допомогою запровадження певних методів чи заходів та на основі досліджень вчених і реальних їх внесків по цій темі, форми державного управління можна буде поставити на належне місце в адміністративному праві нашої країни, як важіль, за допомогою чого досягаються відносини в державному управлінні.

**ДОДАТКИ:**

**Додаток 1**

УКРАЇНА

БЕРИСЛАВСЬКА МІСЬКА РАДА

ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Виконавчий комітет

**Р О З П О Р Я Д Ж Е Н Н Я**

міського голови

**Від 14. 04. 03. № 46-12**

Про Ващенка С.П.

1. Призначити Ващенка Сергія Петровича на посаду юрисконсульта, спеціаліста I категорії виконавчого апарату міської ради, як такого, що успішно пройшов конкурсний відбір з 14 квітня 2003 року.

2. Присвоїти Ващенку С.П. п’ятнадцятий ранг посадової особи місцевого самоврядування, сьомої категорії.

3. Встановити Ващенку С.П. надбавку в розмірі 50 відсотків до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг.

Підстава: рішення міської конкурсної

комісії від 08.04.03

заява Ващенка С.П.

Міський голова Т.Я. Бернацька

**Додаток 2**

Міністерство праці та соціальної політики України

Державний центр зайнятості

Первомайський районний центр зайнятості

**Н а к а з**

Від 04 травня 2003 р. № 96 м. Первомайськ

Про надання матеріальної допомоги

Першиній М.М.

Згідно пункту 5.4 Положення „Про преміювання та матеріальне заохочення працівників служби зайнятості Миколаївської області”, затвердженого Миколаївським обласним центром зайнятості 27 грудня 2002 року у зв’язку із смертю матері працівника районного центру зайнятості

наказую:

1. Надати Першиній Марині Миколаївні – головному спеціалісту відділу надання соціальних послуг Первомайського районного центру зайнятості матеріальну допомогу у розмірі середньомісячної заробітної плати – 320,11 гр.

2. Виплату матеріальної допомоги здійснити в межах економії фонду оплати праці на 2003 рік.

Підстава: особиста заява Першиної М.М. від 04.05.2003р., та письмова згода заступника директора Миколаївського обласного центру зайнятості Ніконова П.Н.

Директор центру О.Д. Єфремов

Виконавець: Погоджено:

Зарічанська М.Н. – нач. Головань С.Д. -

відділу фінансів та бух. голова профспіл-

обліку – гол. бухгалтер кового комітету

**Додаток 3**

УКРАЇНА

БЕРИСЛАВСЬКА МІСЬКА РАДА

ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

24 сесія 23 скликання

**Р І Ш Е Н Н Я**

Від 16.05.2001 № 182 м. Берислав

Про прийняття до комунальної

власності Бериславської

міської територіальної

громади насосної станції № 1

Розглянувши рішення 19 сесії Шляхівської сільської ради від 19.04.2001 року № 164 „Про безоплатну передачу у комунальну власність Бериславській міській територіальній громаді насосної станції”, керуючись Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні”, міська рада

Вирішила:

1. Прийняти безоплатно об’єкт комунальної власності Шляхівської територіальної громади насосну станцію № 1, яка знаходиться в східній частині міста та забезпечує водою земельні ділянки надані жителям міста для ведення садівництва, до комунальної власності Бериславської міської територіальної громади, постановити її на баланс Бериславської міської ради.

2. Контроль за виконанням даного рішення покласти на постійну комісію з питань економічної політики, реформи промисловості, транспорту, зв’язку, будівництва і житлово-комунального господарства.

Міський голова В.М. Гладкий

**Додаток 4**

**Посадові повноваження**

**спеціаліста I категорії з юридичних питань**

**виконавчого апарату Бериславської міської ради**

1. Перевіряє на відповідність вимогам законодавства проектів розпоряджень, рішень сесій, виконкомів інших документів, візує їх.

2. Перевіряє правильність застосування чинного законодавства виконавчим комітетом, інформує міського голову про необхідність вжиття заходів щодо скасування актів, прийнятих з порушенням чинного законодавства.

3. Консультує з правових питань працівників виконавчого апарату, надає методичну допомогу щодо активного використання правових засобів в їх діяльності, поліпшення показників в роботі, додержання дисципліни.

4. За дорученням міського голови розглядає скарги, заяви та інші звернення громадян, посадових осіб, щодо забезпечення виконання на території міста Конституції України, законів України, актів http://www.ukrlawyer.narod.ru/ Президента України, Кабінету Міністрів України, та інших підзаконних актів.

5. Організовує систематизований облік і зберігання нормативних актів, які надходять до міської ради, підтримує їх в контрольному стані, вживає заходів, спрямованих на поліпшення забезпечення законодавчо-довідковими матеріалами міської ради.

6. Веде довідково-інформаційну роботу з питань законодавства та нормативних актів, облік чинного законодавства, інших нормативних актів.

7. Проводить роботу з правової пропаганди, ознайомлює посадових осіб з нормативними актами, що стосується, а також зі змінами в чинному законодавстві.

8. Аналізує та узагальнює результати розгляду претензій судових господарських справ.

9. Розробляє статут територіальної громади, виносить зміни згідно чинного законодавства, здійснює контроль за його дотриманням.

10. Бере участь у розгляді матеріалів за наслідками перевірок ревізій, інвентаризації, дає правові висновки за фактами виявлених правопорушень.

Ознайомлений Ващенко С.П.

14.04.2003р.

**Додаток 5**

УКРАЇНА

БЕРИСЛАВСЬКА МІСЬКА РАДА

ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

**Р О З П О Р Я Д Ж Е Н Н Я**

Від 26.04.01. № 49а м. Берислав

Про оренду насосної

станції зрошення

В зв’язку з прийняттям насосної станції зрошення до об’єктів комунальної власності територіальної громади міста, з метою забезпечення технічною водою в літній період садові товариства, що розташовані в східній частині міста, керуючись ст. 29 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”:

1. Укласти договір оренди комунального майна на насосну станцію зрошення з встановленим технологічним обладнанням, підземний напірний трубопровід, ставок водонакопичувач з товариством з обмеженою відповідальністю „Бериславпостачзбут” та передати майно згідно акту-прийому – передачі.
2. Комісії у складі:

Гладкий В.М. міський голова, голова

комісії

Запорожець І.С. гол. бухгалтер, гол.

спеціаліст, член комі-

сії

Плотніков С.А. директор ТОВ „Бери-

славпочтазбут”, член

комісії

Таран Р.М. головний інженер ТОВ

„Бериславпочтазбут”,

член комісії

Щербак Н.В. головний бухгалтер

„Бериславпочтазбут”

член комісії

Провести передачу майна до 05.05.2001 року

Міський голова В.М. Гладкий

**Перелік використаних джерел**

**1. Закони та нормативні акти органів державної влади:**

- Закон України від 30 червня 1993 р.: „Про дорожній рух”.

- Закон України від 17 березня 1995 р.: „Про Автономну Республіку Крим”.

- Конституція України. Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року.

- Закон України від 21 травня 1997 р.: „Про місцеве самоврядування в Україні”.

- Закон України від 9 квітня 1999 р.: „Про місцеві державні адміністрації”.

***Акти Президента України:***

- Указ Президента України: „Про Положення про місцеву державну адміністрацію” від 14 квітня 1992 р.

- Указ Президента України: „Про Загальне положення про міністерство, інший орган державної виконавчої влади” від 12 березня 1996 р.

- Указ Президента України: „Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р.

- Указ Президента України: „Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р.

- Указ Президента України: „Про Положення про Міністерство транспорту України” від 11 травня 2000 р.

***Акти Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади:***

- Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Правил в’їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” від 18 грудня 1995 р.

- Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” від 5 червня 2000р.

- Постанова Кабінету Міністрів України „Про внесення змін до Правил в’їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію” від 26 вересня 2001 р.

- Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами” від 2 жовтня 2003 р. - № 1540.

- Наказ Державного комітету статистики України „Про затвердження Порядку перевірок достовірності первинних та статистичних даних, вивчення стану первинного обліку і статистичної звітності органами державної статистики” від 19.06.03 р.

- Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 26 квітня 1999 р.: „Про затвердження заходів з поглиблення координації зусиль і активізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування”.

- Розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 25 грудня 2000 р.: "Про підготовчу роботу щодо створення консорціуму "Фінансово-промисловий союз прикордонних регіонів".

- Наказ голови Первомайського районного центру зайнятості „Про надання матеріальної допомоги Першиній М.М.” від 04 травня 2003 р. №96

- Розпорядження міського голови Бериславської міської ради: „Про Ващенка С.П.” від 14.04.03. № 46-12

- Розпорядження Бериславської міської ради „Про оренду насосної станції зрощення” від 26.04.01. № 49а

- Рішення Бериславської міської ради „Про прийняття до комунальної власності Бериславської міської територіальної громади насосної станції № 1” від 16.05.01. № 182.

***Інші акти органів державної влади:***

- Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України „Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування” від 8 червня 1995 р.

- Рішення Ради керівників прикордонних областей Республіки Білорусь, Російської Федерації та України „Щодо організації роботи з підготовки і реалізації програм міжрегіонального та прикордонного співробітництва трьох країн” від 19 липня 2000 р.

**2. Підручники, навчальні посібники монографічні видання:**

- Адміністративне право. Курс лекцій / За ред. Л.В. Коваля – К., 1998 р.

- Адміністративне право України. Підручник. / За ред. В.К. Колпакова – К., 2001р.

- Адміністративне право України. Підручник. / За ред. проф. Ю.П. Битяка – Х., 2001 р.

- Адміністративне право України. Навчально-методичний посібник / За ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої – Одеса, 2002 р.

- Административное право Украины. Учебное пособие / За ред. Васильева А.С. – Х., 2002 г.

- Адміністративний процес. Підручник. / За ред. Бандурка О.М., Тищенко М.М. - К., 2002 р.

- Державне будівництво та місцеве самоврядування. Навчальний посібник / За ред. А.М. Колодія, А.Ю. Олійника – К., 2000 р.

**3. Література для порівняльного аналізу:**

- А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации: Учебник.- М.: Зерцало, 1997.

- Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов.- М.: Изд-во «БЕК», 1996.

- Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права// Государство и право.- 1998.- № 2.

- Елистратов А.И. Основне начала административного права. – М., 1917.

- Кашанина Т.В. Предпринимательство: правовые основы. – М., 1994.

- Коренев А.П. Административное право России. – М., 1999.

- Овсянко Д.М. Административное право. - М., 1997.

**4. Періодичні видання:**

- Відомості Верховної Ради України.

- Офіційні відомості.

- Офіційний вісник України.

- Урядовий кур’єр.

- Юридичний Вісник України.

1. Конституція України - 28 червня 1996 р. - Ст. 118. [↑](#footnote-ref-1)
2. А.С. Васильєв. Адміністративне право України. Навчальний посібник. – Харків, - 2002. - С. 135. [↑](#footnote-ref-2)
3. Алехин А.П. , Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Зерцало, - 1997. – С. 218-219. [↑](#footnote-ref-3)
4. Указ Президента України: Про Положення про Міністерство транспорту України від 11 травня 2000 р. [↑](#footnote-ref-4)
5. Адміністративний процес: Підручник / За редакцією О.М. Бандурка, М.М.Тищенка. – Київ. – 2002 р. – С. 104. [↑](#footnote-ref-5)
6. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 р. / Законодавство України про дорожній рух / Підручник: За редакцією Е.Ф. Демського. – Київ. – 2000 р. – С. 15. [↑](#footnote-ref-6)
7. Адміністративний процес: Підручник / За редакцією О.М. Бандурка, М.М.Тищенка. – Київ. – 2002 р. – С. 106. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами” від 2 жовтня 2003 р. - № 1540 [↑](#footnote-ref-8)
9. Додаток 1 на 37 стор. курсової роботи. [↑](#footnote-ref-9)
10. Наказ Державного комітету статистики України „Про затвердження Порядку перевірок достовірності первинних та статистичних даних, вивчення стану первинного обліку і статистичної звітності органами державної статистики” від 19.06.2003 р. № 186. [↑](#footnote-ref-10)
11. Додаток 2 на 38 стор. курсової роботи. [↑](#footnote-ref-11)
12. Додаток 3 на 39 стор. курсової роботи. [↑](#footnote-ref-12)
13. Додаток 4 на 40 стор. курс. Роботи. [↑](#footnote-ref-13)
14. Елистратов А.И. Основне начала административного права. – М., 1917.- С.11. [↑](#footnote-ref-14)
15. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации: Учебник.- М.: Зерцало, 1997, - С.262. [↑](#footnote-ref-15)
16. Відомості Верховної Ради України. – 1995, - № 18.- С. 133. [↑](#footnote-ref-16)
17. Кашанина Т.В. Предпринимательство: правовые основы. – М., 1994. – С.109. [↑](#footnote-ref-17)
18. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права// Государство и право.- 1998.- № 2.- С. 15-21. [↑](#footnote-ref-18)
19. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов.- М.: Изд-во «БЕК», 1996.- С.184. [↑](#footnote-ref-19)
20. Офіційний вісник України. – 2000. - № 51. – С. 2193. [↑](#footnote-ref-20)
21. Офіційні відомості. – 2001.- № 1.- 11 січня. – С.8. [↑](#footnote-ref-21)
22. Додаток 5 на 41 стор. курсової роботи. [↑](#footnote-ref-22)