ПЛАН

1. Адміністративна функція — основа суспільного управління
2. Поняття форм державного управління та їх види.
3. Правові акти державного управління
4. Класифікація актів державного управління
5. Дія актів державного управління
6. Адміністративний договір.

ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

**1. Адміністративна функція — основа суспільного управління**

Робота системи державного управління — складається з повсякденного здійснення певних функцій державних органів.

Функціонувати – означає діяти, виконувати обов’язки.

Функція — є і обов’язок, і коло діяльності, і призначення.

Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

Характер завдань, пов’язаних із управлінням, впливає на сутність управлінських функцій. **Завдання,** що здійснюють органи державного управління, є вельми різноманітними. **Кожна управлінська** акція передбачає наявність певної мети та використання для її досягнення відповідних засобів. Сутність і призначення управлінських функцій обумовлено системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі.

Відповідно до ст. 3 Конституції права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Змістом діяльності органів виконавчої влади (ОВВ) як самостійного виду державної діяльності є комплекс функцій, у яких безпосередньо виявляється владно-організуючий зміст державного управління, яке здійснюють у різних процесуальних формах через постійний інформаційний обмін між суб’єктом та об’єктом управління на основі прямих і зворотних зв’язків. Функція управління пов’язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність по виконанню намічених завдань і одержаний результат.

Функції управління — це відносно самостійні і однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб’єкта управління на об’єкт.

Функцію державного управління — можна визначити як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акту органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління.

**Функції виконавчої** влади — відносно самостійні та універсальні. Наявні різні підходи щодо їх класифікації. Їх поділяють на політичні та технічні функції або функції загального управління і спеціалізовані функції, функції здійснення суверенітету (зовнішнього та внутрішнього), економічні, соціальні, соціально-виховні функції тощо.

Класифікуються функції державного управління на

▪ *загальні, ▪ спеціальні ▪ та допоміжні*.

**Загальні функції** справляють об’єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються.

**Загальними функціями** державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Цю класифікацію побудовано на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності.

*Функція прогнозування*. Потреба в прогнозуванні випливає із самої природи державного управління, бо воно має розв’язувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми. Прогнозування – це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб’єкту і об’єкту управління. Прогнозування обумовлено також характером об’єкта управління, що відрізняється значною динамічністю. Не можна здійснювати управлінські дії без знання їх наслідків. Тому управлінська система повинна бути прогнозованою. Державне управління покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв’язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів. В управлінському процесі прогнозування використовують і як функцію, і як принцип, і як метод управління. Тому органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози, управляти ними, розв’язувати свої завдання на їх підставі.

*Функція планування* є на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо), розробленні програм, за допомогою яких має бути досягнуто мети. Шлях реалізації функції планування має такий схематичний вигляд: необхідність – завдання – функція – рішення (мета). Методика планування ґрунтується на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанту, нормативності тощо.

*Функцію організації* пов’язано зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції – сформувати керуючі та керовані системи, а також зв’язки і відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв’язок і ефективність усіх інших функцій управління. Зміст функції організації включає створення органів управління, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, встановлення взаємозв’язків між управлінськими структурами, підбір і розстановку кадрів тощо. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Завдяки функції регулювання досягають необхідного стану впорядкування та стійкості системи управління. Регулювання охоплює переважно поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань і заданих програм. За допомогою регулювання здійснюються безпосереднє керівництво, поведінка керованих об’єктів. Під впливом регулювання управлінські процеси відбуваються в заданому напрямі та відповідно до встановленої програми. Потребу оперативного регулювання обумовлено виключно мобільністю самого управління. Здатність управлінської системи самостійно зберігати рівновагу щодо збурюючих впливів (відхилень) є результатом здійснення функції регулювання.

*Координація я*к функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджують дії керівників не тільки всередині управлінської ланки, а і дії керівників інших управлінських структур.

*Функцію обліку* пов’язано зі збиранням, передачею, зберіганням і переробленням даних, реєстрацією та групуванням відомостей про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів тощо. Облік є передумовою контролю.

*Функція контролю* має свої особливості відносно інших функцій. Так, якщо планування ставить завдання, організація приводить систему управління в стан можливості виконання цього завдання, то контроль характеризується універсальністю стосовно управлінської системи. Контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань.

Контроль починається з одержання інформації про дійсний стан керованого об’єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі управління для досягнення запланованої мети. Контроль ґрунтується на принципі зворотних зв’язків, які існують за будь-якої взаємодії суб’єкта і об’єкта в системі управління. Кожна загальна функція управління перебуває у взаємозв’язку з іншими.

Розглянуті загальні функції управління необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях.

**Спеціальні функції** характеризують особливості конкретного суб’єкта чи об’єкта управління.

До *основних спеціальних функцій* державного управління у системі органів виконавчої влади належать:

1. забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;
2. розроблення проекту Закону про Державний бюджет і забезпечення його виконання;
3. розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку держави та інші, перераховані в ст. 116 Конституції .

Спеціальні управлінські функції здійснює Президент України як глава держави.

Серед них такі:

* керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;
* призначення за поданням Прем’єра членів КМУ, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних організацій і припинення їх повноважень на цих посадах (розстановка кадрів);
* прийняття в разі необхідності рішення про введення в державі або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;
* присвоєння вищих військових звань і класних чинів, нагородження державними нагородами;
* встановлення президентських відзнак і нагородження ними,
* тощо.

Розмежування функцій існує і на нижчих рівнях державної виконавчої влади.

Так, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують здійснення таких основних функцій:

* виконання Конституції та законів України, актів Президента, КМУ, інших органів виконавчої влади;
* підтримання законності та правопорядку; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку;
* програм охорони довкілля;
* підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
* звіт про виконання відповідних бюджетів; взаємодія з органами місцевого самоврядування;
* реалізація інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень.

Управлінські функції в АРК здійснюють на підставі розділу X «*Автономна Республіка Крим*» Конституції, особливо статей 134, 136, 138. Розмежування функцій здійснюється також на всіх рівнях галузевих систем управління.

Перелік основних спеціальних функцій виконавчої влади свідчить про те, що вони є численними та різноманітними, але разом з тим взаємопов’язаними як завдання, що розв’язують органи управління. Порівняння загальних функцій зі спеціальними приводить до висновку, що перші пов’язані з процесами державного управління, тобто виявляються в будь-яких взаємодіях відповідних керуючих і керованих систем. Зміст же спеціальних функцій становлять не загальні закономірності, а особливості взаємодії конкретних суб’єктів і об’єктів державного управління.

Спеціальні функції можна згрупувати за типами основних завдань (особливо на вищому рівні):

* це добір кадрів та їх розстановка,
* складання бюджету,
* здійснення довгострокових цілей і подолання кризових ситуацій.

Особливого значення в діяльності виконавчої влади надають прийняттю та здійсненню довгострокових цілей, тоді як кадрова і бюджетна політика належить до категорії засобів, але не мети. Такий напрям діяльності виконавчої влади, як подолання кризових ситуацій, є особливим:

* загальнонаціональні чи місцеві, від стихійного лиха (землетруси, повені) до загального страйку,
* проблеми та події, які можуть порушити громадський порядок, суспільну безпеку (наприклад, спори про благоустрій у тій чи іншій місцевості,
* захоплення заручників терористами, викрадення літака,
* неприпустимий тиск з боку іншої держави на інтереси нашої держави,
* агресія,
* інші конфліктні ситуації).

*Функція координації* (зовнішня) в подібних ситуаціях є домінуючою.

Особливість кризових ситуацій полягає в тому, що рішення повинні бути швидкими, оперативними, наочними, такими, що стосуються різних органів управління, установ, підприємств, які в цій ситуації координують свої дії.

Спеціальні функції поділяють на види залежно від сфер управління:

▪ економіки,

▪ соціально-культурній,

▪адміністративно-політичній.

**Допоміжні функції** — виявляються завдяки особливостям об’єктів управління, усередині сфер управління. Основне їх призначення – забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій. За їх допомогою створюють необхідні умови для нормальної діяльності управлінських структур.

За критерієм забезпечення потреб допоміжні функції класифікують за наступними групами:

а) у цілепокладаючій організації — прогнозування, стратегічне та поточне планування;

б) у необхідних ресурсах — фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення;

в) у впорядкованості, погодженості в діях — керування, координація, організація, контроль та ін.;

г) у постійному вдосконаленні самої системи управління — організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо.

Наведене розмежування функцій державного управління — умовне, для кращого розуміння природи управління. На практиці функції становлять єдине ціле управлінське поле об’єктів управління, обумовлене метою та урегульоване нормами права.

**2. Поняття форм державного управління**

Форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань.

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

Процес реалізації завдань і функцій юридично виявляється у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначають характер відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність викликає різні наслідки: одні дії зумовлюють юридичні наслідки, інші – ні.

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

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

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

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

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

**Форми державного** управління виявляються в угрупуванні дій органів виконавчої влади, тобто зведені у певні однорідні групи за ознакою загальності чи подібності їх зовнішнього вияву. Всі форми управлінської діяльності безпосередньо чи опосередковано обумовлено відповідними юридичними постановами, за допомогою яких Українська держава регламентує діяльність своєї виконавчої влади.

Конкретні форми державного управління органічно пов’язано з правовими формами діяльності взагалі:

▪правовстановлюючою,

▪ правовиконавчою,

▪ правоохоронною.

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

Прийнято розрізняти *4 форми управлінської діяльності*:

1. видання нормативних актів управління;
2. видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління;
3. проведення організаційних заходів;
4. здійснення матеріально-технічних операцій.

Форми управлінської *діяльності ділять на 2 частини*:

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

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

*Видання нормативних актів управління* є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, яка передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання закону шляхом встановлення певних правил у сфері державного управління. Встановлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності органів виконавчої влади – це адміністративна нормотворчість, яку здійснюють органи виконавчої влади у формі видання 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.

Конституція та чинне законодавство України є правовою основою для видання актів управління. Зокрема, відповідно до п. 31 ч. 3 ст. 106 Конституції, Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов’язковими до виконання на території України.

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

До компетенції Президента належать кадрові призначення; утворення, реорганізація та ліквідація органів виконавчої влади; скасування актів КМУ та Ради міністрів АРК; підписання законів тощо.

Конституція (статті 116, 117) наділяє КМУ широкими повноваженнями, які реалізуються в різних формах і насамперед безпосередньо виданням постанов і розпоряджень.

НПА видають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (державні комітети, служби, департаменти). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють державні адміністрації, які і видають рішення та розпорядження.

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

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень (ст. 143) приймають рішення, які є обов’язковими до виконання на відповідній території (ст. 144).

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

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

***Індивідуальні акти управління***, так само як і нормативні характеризуються — владністю і підзаконністю. Видання нормативних та індивідуальних актів – це основні *правові форми здійснення виконавчої* влади.

Проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності. Організаційні дії складають необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі органів виконавчої влади держави. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Їх не пов’язано з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій. Організаційні заходи не породжують, не змінюють і не припиняють адміністративних правовідносин. Різноманітність конкретних форм здійснення організаційних заходів визначається сферою або галуззю управління, особливостями керованих об’єктів, їх специфічним правовим статусом.

Щодо органів виконавчої влади безпосередніми організаційними діями можуть бути:

а) роз’яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів;

б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб);

в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій тощо.

Прикладом такої організації «*Основні положення Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи*», постановою КМУ від 20.01.1997.

Матеріально-технічні операції носять допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів тощо. Зараз під час здійснення матеріально-технічних операцій ширше використовують різноманітні засоби організаційної техніки, для державних потреб створюють комплексні інформаційно-аналітичні системи із застосуванням комп’ютерних систем.

Залежно від призначення та засобів виконання, виокремлюють такі матеріально-технічні операції:

1. діловодські (всі операції, які пов’язано з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер – листування, передрук, розмноження тощо);
2. безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. ін.);
3. реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління);
4. статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);
5. інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз’яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);
6. по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);
7. інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління).

**3. Правові акти державного управління**

*Акт державного управління* – це

* офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб’єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і у межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, і тягне за собою певні юридичні наслідки;
* підзаконний акт, характер якого полягає в їх точній відповідності закону. Видання актів управління є частиною управлінської діяльності і одним із видів правових актів держави;
* різновид управлінських рішень, за допомогою яких здійснюють управління народногосподарським комплексом, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю держави;
* спрямовання зусиль на досягнення конкретного, оперативного керівництва. За їх допомогою реалізують норми права в процесі управлінської діяльності, забезпечують необхідну поведінку учасників адміністративних правовідносин;
* основа виникнення відповідних правових відносин;
* встановлення певних правил поведінки — приписи, дозволи, заборони. Їх норми спрямовано на захист прав і законних інтересів громадян, державних і недержавних організацій, охорону державної безпеки і громадського порядку тощо. В актах державного управління містяться обов’язкові до виконання приписи, якими на громадян, державні та недержавні організації, посадових осіб покладаються певні правила поведінки: їх права, обов’язки, відповідальність;
* односторонній вольовий акт. Владність цих актів полягає в тому, що згода на їх виконання з боку тих чи інших осіб або організацій, яким їх адресовано, не потрібна. Але це не означає, що всі акти управління носять імперативний характер. Багато в чому адміністративні правовідносини характеризуються тим, що праву однієї сторони відповідає обов’язок іншої, і навпаки. В сучасних умовах наявна значна кількість актів виконавчої влади, що містять приписи науково обґрунтованих рекомендацій.

Акти державного управління приймають суб’єкти управління тільки в межах їх компетенції і в певній формі.

Акти управління, залежно від їх зовнішнього вияву, є

▪ усними, письмовими та конклюдентними. Акти, розраховані на багаторазове застосування, мають письмову форму.

Акти управління мають юридичну природу і є обов’язковими для тих, кому їх адресовано. Виконання актів управління гарантується авторитетом виконавчої влади, а в разі необхідності забезпечується примусовою силою держави.

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

Акти органів, виконавчої влади діють у системі юридичних актів України. Тому виникає потреба з’ясувати відмінність актів державного управління від інших юридичних актів – законів, актів правосуддя, прокурорських актів, актів, що діють у сфері цивільно-правових відносин, актів громадських об’єднань тощо.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в установлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Відмінність актів державного управління від інших зазначених актів визначається специфікою призначення органів виконавчої влади в загальній системі управлінської діяльності.

Отже, акт державного управління відрізняється від закону тим, що:

* у системі правових актів закон має вищу юридичну силу;
* будь-який акт державного управління має бути виданий на основі закону (безпосередньо чи опосередковано);
* ніякий акт державного управління не може скасувати або змінити закон;
* закон може скасувати або призупинити дію акта управління;
* у разі, якщо акт державного управління суперечить закону, діє закон.

Акти управління за змістом, юридичними властивостями, порядком прийняття, скасування, оскарження, виконання відрізняються від судових актів (рішень, вироків, ухвал).

Судові акти — це правова форма вияву правосуддя. Суд застосовує норми права щодо окремих фактів порушення права або спорів. Судові акти завжди є індивідуальними. Це акти застосування норм права відносно окремих осіб, що є учасниками процесу. Такі акти не містять у собі норм права. Акти ж управління вміщують не тільки конкретні приписи, а і нові правові норми, наприклад, КМУ 14.08.1996 затверджено Положення про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади, що містить норми, які регулюють атестацію державних службовців за деякими винятками. Судові акти приймають тільки на підставі закону, а судді під час здійснення правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Акти управління приймають на підставі як закону, так і вказівок вищих органів управління.

Акти управління

* відрізняються від цивільно-правових актів за юридичною природою та підставами прийняття. Цивільно-правові акти (двосторонні чи односторонні) завжди є результатом взаємного волевиявлення учасників правовідносин, тоді як акти управління – це односторонні владні волевиявлення, що не вимагають згоди іншої сторони. В разі незаконної угоди відповідальність перед державою несуть обидві сторони, а за незаконне прийняття акта державного управління відповідальність несе той, хто його прийняв;
* відрізняються також від актів прокурорського нагляду (протесту, подання, припису, постанови). Акти прокурорського нагляду – це форма реагування прокурора на порушення законності. Вони не мають ні вказівок управлінського характеру, ні норм права;
* від актів громадських організацій, об’єднань громадян (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо) відрізняються за своєю юридичною природою.

Дія актів недержавних організацій поширюється тільки на членів цієї організації, а їх виконання забезпечується можливостями самої організації. Акти громадських організацій не мають державно-владного характеру. Якщо ж порушуються акти управління, то застосовуються заходи державного примусу. Але коли виконання державних функцій покладають на громадську організацію (наприклад, на товариство захисту прав споживачів), то акти громадських організацій за своєю юридичною природою є аналогічними актам органів державної виконавчої влади.

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

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

Юридичне значення актів державного управління є багатозначним, носить різноманітний характер залежно від мети та змісту актів. Вони істотно впливають на здійснення завдань і функцій Української держави, що є однією з найбільших за обсягом частин державної діяльності.

Акти державного управління видають органи виконавчої влади для здійснення безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Вони відіграють важливу роль у практичному здійсненні організаційних заходів, які розробляють органи управління, оскільки встановлюють обов’язки виконувати їх приписи.

Прикладом таких заходів на загальнодержавному рівні є «*Основні положення Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи*», які визначають шляхи, методи та засоби створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи як найважливішої складової частини Державного реєстру населення, побудованого не за наявним дозвільним принципом – пропискою, а за принципом реєстрації громадян за обраним за бажанням місцем постійного проживання та їх документування із запровадженням єдиних документів, що посвідчують особу громадянина України – паспортів, а також організації різноманітної аналітико-довідкової роботи.

*Метою створення* цієї системи є:

* реалізація державної політики стосовно використання кожним громадянином усіх конституційних можливостей щодо участі в життєдіяльності держави і суспільства;
* вдосконалення механізму виконання Конституції, законів України, постанов Верховної Ради України, указів, розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень КМУ з питань паспортизації тощо.

Акти державного управління

* можуть виступати як певні юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються та припиняються адміністративні правовідносини. Наприклад, Указ Президента про призначення першим заступником Міністра юстиції України, розпорядження Президента про призначення першим заступником голови обласної державної адміністрації або про звільнення з посади директора Національного інституту стратегічних досліджень;
* можуть бути основою для прийняття інших актів. Наприклад, рішення комісії по розподілу молодих фахівців і направлення їх на роботу безпосередньо пов’язано з виданням наказу про призначення на посаду, що в свою чергу веде до виникнення як службових, адміністративних, так і трудових правових відносин. Факт реєстрації шлюбу як адміністративно-правовий акт тягне за собою появу сімейних і цивільно-правових відносин. Тому акти державного управління зумовлюють виникнення не тільки адміністративно-правових, а і трудових, сімейних, цивільно-правових відносин тощо;
* можуть виступати як умова дійсності цивільно-правових, земельних, трудових та інших актів. Так, рішення районної державної адміністрації про відвід земельної ділянки породжує цивільно-правові відносини. Інший приклад: дозвіл органів внутрішніх справ на придбання мисливської зброї є умовою дійсності договору між громадянином і організацією торгівлі зброєю та боєприпасами на придбання цієї зброї;
* можуть слугувати законними доказами для судів загальної юрисдикції, бути підставою для порушення справ про адміністративні правопорушення, наприклад, протокол про порушення правил дозвільної системи або громадського порядку;
* можуть бути юридичною підставою для придбання громадянином суб’єктивного права або звільнення його від конкретного обов’язку. Так, від сплати за користування землею звільняються пенсіонери та інваліди першої і другої груп.

**4. Класифікація актів державного управління**

В основу класифікації актів державного управління покладено найсуттєвіші їх ознаки, що дозволяє з’ясувати їх правову природу і значення в здійсненні завдань державного управління.

Акти управління класифікують за різними критеріями:

а) за юридичними властивостями;

б) за дією в просторі;

в) за характером компетенції органів, які їх видають;

г) за органами, які видають акти.

За юридичними властивостями акти державного управління поділяють на

▪ *нормативні, індивідуальні та змішані*.

**Нормативні** акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини в певних галузях. Ці акти здебільшого призначено для довгострокового та багаторазового їх застосування. Прикладом може бути Положення про Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції, затверджене Указом Президента України від 23 квітня 1998 р.1

**Індивідуальні а**кти розв’язують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Тому їх прийнято називати актами застосування норм права. Видання індивідуальних актів спрямовано на їх одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин. Прикладом цього виду актів є розпорядження КМУ від 20.09.1996 такого змісту: «Відкрити пункт пропуску через державний кордон України у Скадовському морському торговельному порту для міжнародного морського сполучення з правом заходження в цей порт іноземних невійськових суден». За допомогою індивідуальних актів управління органи виконавчої влади здійснюють безперервне оперативне вирішення численних справ.

З**мішані акти** містять як норми права, так і рішення щодо конкретних управлінських справ і ненормативні приписи. Наприклад, Постанова КМУ «Про посилення контролю за режимами споживання електричної і теплової енергії», якою затверджено Положення про державний нагляд за режимом споживання електричної і теплової енергії від 7.08.1996, містить у собі як певні приписи конкретним органам виконавчої влади (Міністерству палива та енергетики і Державному комітету України з енергозбереження), так і загальні правила.

**За суб’єктами права видання** актів їх класифікують на акти, які видають:

▪ Президент України, КМУ, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Суттєвою особливістю управлінських рішень є їх юридичне оформлення. Це означає, що всі рішення виконавчої влади втілюються у відповідну форму, набувають певної юридичної сили та доводяться до виконавців за встановленими каналами інформації. Форму актів виконавчої влади передбачено в нормах Конституції та інших прийнятих на її основі актах.

Можна виділити такі основні форми актів виконавчої влади:

▪ укази, постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції.

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

**Постанови** – акти управління переважно нормативного характеру, які приймають на вищому і центральному рівнях виконавчої влади в колегіальному порядку з важливих питань державного будівництва.

**Розпорядження** – це, як правило, індивідуальні акти управління, які приймають одноособово на всіх рівнях управлінської ієрархії держави. Юридична сила розпоряджень залежить від характеру питання, що розв’язують, і правового становища конкретного носія розпорядження.

**Рішеннями** називаються акти управління, які приймає Рада міністрів АРК (ст. 135 Конституції), місцеві державні адміністрації (ст. 118) та органи місцевого самоврядування (ст. 144) в межах їх повноважень. Вони приймаються колегіально і можуть бути як нормативними, так і індивідуальними. Рішення приймають з важливих питань діяльності місцевих органів виконавчої влади. Різновидом актів управління є рішення, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність відповідно до ст. 5 КпАП. Рішення приймають також на рівні центральних органів виконавчої влади (наприклад, колегії міністерств, відомств).

**Накази** – це акти управління, видані в процесі здійснення єдиноначальності відповідними посадовими особами органів виконавчої влади. Наказ є найкатегоричнішою регламентуючою формою передачі рішення. Він зобов’язує підлеглих точно виконати передане рішення в установлені строки і може передбачати можливі санкції в разі його невиконання. Наказ може вказувати, як слід діяти, а як не слід. Перший тип наказу можна назвати приписом, другий – забороною. Припис, виданий усно, і з негайним строком виконання (наприклад, у ситуації надзвичайного стану, в армії, органах Служби безпеки) має характер команди. Накази видають керівники єдиноначальних органів управління: міністри, голови державних комітетів, голови державних департаментів, державних служб, начальники головних управлінь, завідувачі відділів і управлінь державних адміністрацій, керівники державних (недержавних) підприємств і установ тощо. Накази, залежно від характеру питань, що ними регулюються, можуть бути як нормативними, так і індивідуальними.

**Інструкціями** — називаються акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт тощо. Вони видаються і діють у зв’язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції можуть бути більш або менш докладними. Вони мають не обмежуватися визначенням засобів і способів дій, а визначати кінцеві цілі таким чином, щоб виконавці могли в разі необхідності творчо їх інтерпретувати відповідно до задуму того, хто видав інструкцію. Необхідний ступінь деталізації інструкції здебільшого залежить від ступеня кваліфікації тих, кому її адресовано. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиноначальних органів управління.

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

Акти управління за суб’єктами, що їх видали, поділяють на такі види:

* *Президент України* — видає укази та розпорядження. Деякі акти Президента, видані в межах повноважень, передбачених ст. 106 Конституції, скріплюють підписами Прем’єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт та його виконання. Укази Президента набирають чинності з дня їх підписання, якщо інше не передбачено ними. Аналогічно набирають чинності також розпорядження Президента;
* *КМУ у межах* своїх повноважень — видає постанови та розпорядження. Акти Кабінету Міністрів підписує Прем’єр-міністр. У разі невідкладності і терміновості проведення заходів постанови оголошуються по радіо та телебаченню і набирають чинності негайно;
* *міністри — видають накази*, інструкції, розпорядження в межах своєї компетенції. Наказами міністрів міністерств і керівників інших центральних органів виконавчої влади можуть вводитися в дію положення, правила, постанови;
* *державні комітети — приймають постанови*. Голови державних комітетів видають накази та розпорядження;
* *відомства — видають накази, постанови*, інструкції, правила, положення. Інструкції, правила, положення затверджують наказами;
* *місцеві державні адміністрації* — приймають рішення та видають розпорядження.
* керівники відділів, управлінь та інших підрозділів місцевих державних адміністрацій видають накази та розпорядження;
* керівники державних підприємств і установ — видають накази та розпорядження. Крім цього, вони можуть затверджувати такі нормативні акти, як положення і правила.

НПА КМУ, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації, встановленій законом.

**5. Дія актів державного управління**

Акти виконавчої влади діють у вимірах простору і часу, але їм передують опрацювання, видання, набрання чинності та дія з певними обов’язковими вимогами. Положення про те, що органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції), є засадничими і вихідними щодо актів державного управління.

Дія актів державного управління в просторово-часовій дійсності – це певний рух від початку ініціативи та опрацювання актів управління до їх втілення в життя. Він складається з таких стадій:

1. постановка питання про видання акту управління;
2. опрацювання проектів актів управління;
3. видання актів управління;
4. доведення актів управління до відома адресатів – суб’єктів адміністративно-правових відносин;
5. набрання чинності актами управління;
6. дія актів управління.

Процедури опрацювання проектів, прийняття, набрання чинності та дію актів управління регулюють нормативні акти.

Ініціатором видання акта управління може бути будь-який суб’єкт державного управління. Це такі суб’єкти, як органи виконавчої влади, державні підприємства, установи, державні службовці, громадські об’єднання, а також громадяни.

Процес підготовки акта управління встановлює, переважно, сам орган і закріплює його у відповідному акті. Прикладом такого порядку проходження і опрацювання документа в структурних підрозділах Адміністрації Президента може бути витяг із тексту Положення про Адміністрацію Президента від 19.02.1997, в якому відповідно до п. 5 на виконання своїх завдань Адміністрація (сьогодні —Офіс) «забезпечує підготовку проектів указів і розпоряджень Президента України, а також проектів законів України, що вносяться Президентом у Верховну Раду ... в порядку законодавчої ініціативи». Положення запроваджує єдиний порядок проходження і опрацювання документації, забезпечує оприлюднення законів України, указів і розпоряджень Президента. Для здійснення своїх функцій Адміністрація має право: запитувати і одержувати в установленому порядку необхідні для виконання своїх завдань матеріали від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і посадових осіб; користуватися банками даних інших державних органів; використовувати державні, в тому числі урядові, системи зв’язку і комунікацій; залучати до виконання окремих робіт і завдань, до участі у вивченні окремих питань учених і фахівців, у тому числі на договірних засадах, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Порядок внесення проектів рішень КМУ здійснюється на підставі Положення про підготовку проектів постанов і розпоряджень КМУ, затвердженого 8.07.1993. У межах своєї компетенції опрацьовують проекти своїх рішень також міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевої державної адміністрації, органи місцевого самоврядування, адміністрації підприємств, установ тощо. Проекти актів управління повинні бути узгоджені з іншими зацікавленими суб’єктами управлінських відносин. Важлива роль у підготовці та узгодженні проектів належить юридичній службі органів управління. Після закінчення опрацювання проекту та його обговорення приймається рішення, яке підписують відповідні посадові особи: Прем’єр-міністр, міністр, директор тощо.

Наступний етап – видання актів управління. Акти виконавчої влади видають у певному порядку, з додержанням відповідних процесуальних правил. На цьому етапі акт управління стає офіційним документом. Одні акти видають колегіальні органи, інші – єдиноначальні.

Доведення актів управління до відома адресатів – здійснюють у різний спосіб: одні публікують у пресі, інші просто доводять до відома виконавців. Перший – це оприлюднення актів законодавства України, наприклад, у «Офіційному віснику України», в якому публікують: закони України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження КМУ, що мають нормативний характер, акти КСУ, Нпа НБУ, міжнародні договори України, що набрали чинності, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України, публікація актів у інших засобах масової інформації. Акти місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування публікують у місцевих друкованих виданнях, вивішують у громадських місцях, передають по радіо та телебаченню.

Другий спосіб доведення правових актів до відома адресатів – це розсилання текстів зацікавленим учасникам управлінських відносин. У разі прийняття актів індивідуального характеру зацікавленим особам надсилають їх копії або вони ознайомлюються з ними під розписку.

Набрання чинності актами управління – момент, коли акти управління набувають юридичної сили. Питання про час набрання актом чинності розв’язують по-різному:

а) акт управління набирає чинності з часу його опублікування або підписання акта єдиноначального органу компетентною посадовою особою;

б) акт управління набирає чинності з моменту, вказаного у самому його тексті;

в) у інших випадках – з моменту доведення його до виконавців.

Строки введення в дію постанов Кабінету Міністрів визначено в їх тексті. У разі, якщо в постановах строк не вказаний, вони набирають чинності з часу їх прийняття. Розпорядження Кабінету Міністрів набирають чинності з моменту їх підписання. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій, їх відділів і управлінь, органів місцевого самоврядування набирають чинності, як правило, в строк, указаний у їх тексті, а коли строк не вказаний, то з моменту одержання акту виконавцем.

Дію актів управління розрізняють у просторі, часі та за колом осіб. За територією дії акти виконавчої влади поділяють на акти, що діють у масштабі всієї держави, та акти, що діють у межах адміністративно-територіальних одиниць. Здебільшого, дія актів управління в просторі та часі здійснюється згідно з компетенцією відповідного органу виконавчої влади. Так, акти КМУ поширюють свою дію на всю територію України, якщо інше не обумовлено в самому акті. Аналогічно вирішуються питання дії актів управління відповідних державних адміністрацій і актів виконавчої влади АРК. Щодо актів управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, то їх дія поширюється за ознаками відомчої належності на відповідні органи управління, установи, підприємства.

Окремі міністерства та інші центральні органи управління приймають акти, які є обов’язковими до виконання установами, підприємствами, організаціями незалежно від їх підпорядкування. Такі акти приймають, наприклад, міністерства охорони здоров’я, освіти, фінансів, внутрішніх справ, Служби безпеки України. Дія актів управління за колом осіб має за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов’язаних органів управління, громадських об’єднань, державних службовців, громадян. У таких актах управління вказують перелік суб’єктів, на яких поширюється їх дія (наприклад, на неповнолітніх, залізничників, працівників авіаліній України тощо).

*Дія правових актів управління в часі* є складнішою, оскільки вона передбачає неоднакові правила дії для актів управління. У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме:

* закінчення строку, на який було прийнято акт (нормативні акти);
* припинення дії акту в зв’язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти);
* прийняття нового акту з даного питання (наприклад, Указ Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 14 грудня 1996 р., в п. 7 якого сказано, що втратив чинність Указ Президента України «Про реорганізацію Адміністрації Президента України» від 21 липня 1994 р.);
* з часу скасування нормативного акту.

Умовою для скасування акту управління можуть бути різні обставини, але найчастіше це застарілість акту чи його незаконність. Анулює правовий акт як орган, що прийняв його, так і вищий орган.

Зміни, зупинення та скасування актів управління відбуваються з різних причин.

Зміни застосовують з метою забезпечення ефективності актів управління, внесення до них необхідних доповнень, змін, проведення додаткових заходів або видання їх у новій редакції. Прикладом цього може бути постанова КМУ «Про доповнення порядку обчислення стажу державної служби» від 11 грудня 1996 р.

Зупинення дії актів управління (як тимчасовий захід) спрямовано, як правило, на забезпечення законності або доцільності в державному управлінні. Цей захід застосовують для захисту як державних і суспільних інтересів, так і громадян від неправомірних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб. Дію актів зупиняють, наприклад, у зв’язку з поданням скарги, винесенням протесту прокурором у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Скасування актів управління – визнання недійсності акта в цілому або окремих його положень. Відповідно до Конституції скасовувати неправомірні акти може Президент України. Він скасовує акти КМУ та Рм АРК. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства, можуть бути скасовані Президентом або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Особливе місце в системі визнання актів недійсними (правові акти або їх окремі положення) посідає Конституційний Суд України. До його повноважень належить розв’язання питань про відповідність Конституції: законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів КМУ; правових актів Верховної Ради АРК (ст. 150 Конституції). За рішенням Конституційного Суду України закони та інші правові акти визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції або якщо було порушено встановлену Конституцією України процедуру їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність (ст. 152 Конституції).

До чинних актів управління висувають певні вимоги. Акти управління повинні обслуговувати сферу соціальних, духовних, політичних і економічних потреб. Вони мають бути оптимальними, доцільними, соціально справедливими і ефективними. Ефективність управлінських рішень – це результат, зіставлений з витратами на реалізацію цих рішень. Вона залежить від різних чинників: організації, мотивації, кваліфікації кадрів, забезпечення фінансовими та матеріальними ресурсами тощо. Акти повинні передбачати як безпосередні, так і соціальні наслідки в перспективі. Стосовно конкретної ситуації акти управління мають забезпечувати реалізацію норм Конституції, постійно переглядати попередні рішення в світлі виникнення нових проблем і нового підходу до них з урахуванням сучасних обставин.

*Акти управління повинні відповідати певним обов’язковим юридичним вимогам*:

* НПА приймають на основі Конституції і мають відповідати їй;
* органи виконавчої влади можуть видавати акти тільки з питань, віднесених до їх компетенції, і в межах своїх повноважень;
* акти повинні відповідати меті, приписам і вимогам законодавчого акта, з приводу виконання якого вони прийняті;
* акти мають видавати в установлених порядку та формі.

Це свідчить про основну вимогу – законність акта управління, тобто відповідність його приписів, форми та порядку видання обов’язковим вимогам Конституції та іншим нормам чинного законодавства України.

Письмові акти повинні відповідати певним організаційно-технічним вимогам, а саме: ставити перед виконавцями завдання, сформульовані не в загальних фразах, а конкретно. Це передача підлеглим можливих настанов стосовно засобу виконання завдання, створення для виконавців мотиваційних ситуацій, а також умов для виконання завдання.

Правові акти мають бути видані у формі, передбаченій чинним законодавством. Такі форми є обов’язковими, якщо вони визначені в Конституції, положеннях, кодексах, статутах, правилах, інструкціях. До організаційно-технічних належать вимоги щодо реквізитів актів управління. Вони повинні містити вказівки на виконавців (адресатів) і авторів акта (адресантів), дату прийняття акта та строки його виконання, відповідні підписи, штампи, печатки.

Вимоги конституційного та лінгвістичного характеру полягають у тому, що акти повинні бути викладені державною мовою (ст. 10 Конституції), грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для виконавців.

Акти обов’язкові для виконання всіма, кому їх адресовано, з моменту набрання ними чинності. Акти управління, видані з порушенням вимог, які ставлять до них, є дефектними. Дефектні акти можуть бути нікчемними або заперечними.

Нікчемні акти управління – це акти незаконні. Вони не породжують ніяких юридичних наслідків, не повинні виконуватися, їх юридична неспроможність є явною. Згідно з конституційними положеннями ніхто не зобов’язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За видання та виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність (ст. 60).

Заперечні акти – це такі, що містять певні недоліки, проте останні не позбавляють їх юридичної сили, але можуть бути оскаржені зацікавленими суб’єктами права.

Після оскарження або опротестування акт може бути визнаний або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації заперечні акти підлягають виконанню, на відміну від нікчемних актів.

**6.** **Адміністративний договір**

Це угода 2-х чи більше суб’єктів адміністративного права, один із яких завжди є *суб’єктом виконавчої влади*. Це багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права і обов’язки сторін.

Адміністративному договору та його інтерпретації вже приділяли певну увагу. Але на теоретичному рівні ця проблема ще залишається дискусійною, неоднозначною та остаточно не розв’язаною. Проте ми підтримуємо позицію, згідно з якою адміністративний договір розглядається як один із інститутів адміністративного права.

У системі державного управління адміністративний договір застосовують у господарській, соціальній, духовній і адміністративно-політичній сферах діяльності держави. Це означає, що в процесі своєї діяльності органи державного управління можуть здійснювати власні повноваження шляхом не тільки видання актів управління, а і укладання адміністративних договорів.

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, в результаті чого реалізуються функції виконавчої влади за деякими винятками.

Адміністративний договір, базується переважно на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права: цивільного, фінансового, екологічного, трудового. Наприклад, з владними повноваженнями пов’язаний трудовий договір (державне регулювання праці, договірне регулювання праці) або договір про платне навчання в державному навчальному закладі відповідного рівня.

Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. В системі правових зв’язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади) і договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності застосовує трудові та цивільно-правові договори. Адміністративний же договір – це один із договорів, за допомогою якого державна адміністрація здійснює управлінські функції.

Адміністративному договору притаманні відносини змішаного типу: адміністративно-правового і цивільно-правового, влади і рівноправності. Так, у п. 4 ст. 8 Закону «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 встановлено:

«Центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, серед іншого, проводить вибір, у тому числі на конкурсній основі, постачальників матеріальних цінностей до державного резерву для укладення з ними контрактів (договорів); укладає або доручає підприємствам, установам і організаціям, що належать до сфери його управління, укладення державних контрактів (договорів) на поставку матеріальних цінностей до державного резерву, здійснює розрахунки з постачальниками, несе відповідальність за поставку, закладення і зберігання матеріальних цінностей, має право застосовувати фінансові санкції, передбачені ст. 14 цього Закону».

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб’єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними і виникає потреба в координації їх діяльності. Наприклад, одним із основних завдань Міністерства інформації України є координація діяльності державних засобів масової інформації. Міністерство також координує міжнародне співробітництво в галузі телебачення та радіомовлення шляхом укладення угод. Практикуються угоди про спільне видання міністерствами (відомствами) правових актів або їх узгодження.

Адміністративні та цивільно-правові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи одні одних на відповідних рівнях. Типовим є те, що елементи договору стосовно управлінської діяльності можуть слугувати передумовою акта управління, а на підставі законів бути і прямою формою такої діяльності, як у наведеному прикладі Закону України «Про державний матеріальний резерв».

Суб’єктом адміністративного договору є державний орган, посадова особа або суб’єкт з делегованими повноваженнями. В адміністративному договорі державний орган виступає як суб’єкт, що здійснює виконавчу владу і має владні повноваження. У зв’язку з цим необхідно з’ясувати відмінності адміністративного договору від цивільно-правового.

Обов’язковим суб’єктом адміністративних договірних відносин є орган виконавчої влади (посадова особа).

Учасники адміністративного договору «перебувають не в однаковому стані», адже орган управління зберігає владні повноваження адміністративного характеру і разом з тим несе певні зобов’язання перед другою стороною (наприклад, договір патронату, контрактації тощо). На відміну від нього, цивільно-правовий договір є актом, заснованим на угоді сторін. При цьому права і обов’язки учасників договору регулюють норми цивільного права. Жодна сторона цивільно-правового договору не має владних повноважень щодо іншої. У даному випадку органи виконавчої влади, що уклали договір, не здійснюють функції управлінської діяльності. В цьому полягає основна відмінність адміністративного договору від цивільно-правового. Орган виконавчої влади в адміністративному договорі виступає як суб’єкт публічного права, його статус визначається його компетенцією. Коли він (орган) стає учасником цивільно-правової угоди, його правовий статус визначається цивільною правоздатністю. Право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень, охорону майна громадян тощо) має бути передбачено в нормах про компетенцію органу виконавчої влади. Так, відповідно до п. 6 ст. 118 Конституції місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

В адміністративному договорі обов’язково визначено, коли, з ким і на яких умовах він може бути укладений. Проте свободу розсуду, багатоваріантний вибір органу управління під час укладення адміністративного договору не виключають. Головне, щоб він був укладений у межах компетенції. Ця вимога є гарантією проти свавілля, зловживань. Застосування термінів «компетенція» і «правоздатність» має вирішальне значення для визначення юридичної природи правовідносин. Вимога компетентності органу виконавчої влади як учасника договору є основною умовою дійсності адміністративного договору. Цивільне ж право, навпаки, використовує не поняття «компетенція», а поняття «цивільна правоздатність».

Метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби та податкові угоди тощо), в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес. Численні адміністративні договори мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права. Переконливим прикладом цього може слугувати інститут державної служби за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права і обов’язки службовців регулюють норми трудового і адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання – норми адміністративного, трудового та фінансового права.

Особливість адміністративних договорів полягає і в тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиво приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов’язком (предметна компетенція). Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки є обмеженішою, ніж при укладенні цивільних чи трудових договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм. Правом контролювати виконання адміністративних договорів наділено органи виконавчої влади. Спірні питання, пов’язані з укладенням і виконанням адміністративних договорів, вирішують у адміністративному порядку або шляхом розгляду в судах загальної юрисдикції. Для адміністративних договорів, як правило, передбачено письмову форму.

Класифікація *адміністративних договорів* за предметним критерієм:

* договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання);
* договори в сфері управління державною власністю;
* договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори);
* контракти з державними службовцями, студентами;
* фінансові та податкові угоди;
* договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди;
* договори про надання деяких послуг приватним особам, наприклад, охорона громадського порядку та майна, перевезення в громадському транспорті, комунальні послуги тощо.

ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗНАНЬ

1. Функція державного управління — як форма та зміст.
2. Класифікуються функції державного управління.
3. Загальні функції державного управління.
4. Спеціальні функції державного управління.
5. Допоміжні функції державного управління.
6. Форма управління – як зовнішній вияв конкретних дій.
7. Частини форм управлінської діяльності.
8. Правовий статус органів місцевого самоврядування.
9. Організаційні заходи — як одна із форм управлінської діяльності.
10. Матеріально-технічні операції управлінської діяльності.
11. Акти управління за змістом та юридичними властивостями.
12. Службові документи управлінської діяльності.
13. Класифікація актів державного управління.
14. Нормативні та індивідуальні акти державного управління.
15. Акти державного управління за суб’єктами.
16. Дія актів державного управління в просторово-часовій дійсності.
17. Доведення актів управління до відома адресатів.
18. Відповідність актів державного управління обов’язковим юридичним вимогам.
19. Нікчемні акти управління.
20. Адміністративний договір.

**Завдання на СРС**:

1. Опрацювати лекційний матеріал.
2. Унести до особистого термінологічного словника основні терміни та поняття з теми. Терміни та поняття вносяться до термінологічного словника з посиланням на норму законодавства або інше, рекомендоване викладачем, джерело.

**Тематика письмових досліджень**

1. Класифікуються функції державного управління.
2. Організаційні заходи — як одна із форм управлінської діяльності.
3. Нормативні та індивідуальні акти державного управління.
4. Відповідність актів державного управління обов’язковим юридичним вимогам.