**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**Харківський національний університет внутрішніх справ**

**Сумська філія**

**Кафедра юридичних дисциплін**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

**навчальної дисципліни «Адміністративне право»**

**обов’язкових компонент**

**освітньої програми першого(бакалаврського) рівня вищої освіти**

**262 Правоохоронна діяльність (поліцейські)**

**за темою:** **Форми і методи публічного адміністрування**

**Харків 2022**

|  |  |
| --- | --- |
| **ЗАТВЕРДЖЕНО**Науково-методичною радоюХарківського національногоуніверситету внутрішніх справ Протокол від 30.08.22 № 8  | **СХВАЛЕНО**Вченою радою Сумської філіїПротокол від 22.07.22 № 7 |
|  |  |
| **ПОГОДЖЕНО**Секцією Науково-методичної радиХНУВС з юридичних дисциплінПротокол від 26.08.22 № 8 |  |

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ (Протокол від 21.07.22 № 1)

Розробник: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС, к.ю.н., доцент Маркова О. О.

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент Панасюк О. В.

**План лекції**

1. Форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

2. Методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

3. Характеристика окремих форм публічного адміністрування.

**Література:**

1. Адміністративне право [Текст] : підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред. проф. Ю. П. Битяка [та ін.] ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х. : Право, 2010. 624 с.

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, Н. Армаш, В. Басс та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 444 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

4. Бурбика М. М. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / М. М. Бурбика, А. В. Солонар, К. Д. Янішевська ; Сум. держ. ун-т. Суми : Мрія, 2015. 357 с.

5. Ківалов С. В. Адміністративне право України [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла ; Одеська національна юридична академія. 2.вид., перероб. і доп. О. : Юридична література, 2010. 312 с.

6. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / Т. О. Коломоєць. К. : Юрінком Інтер, 2011. 575 с.

**Текст лекції**

**1. Форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації**

***Форма діяльності суб'єктів публічної адміністрації*** - зовнішньо виражена дія, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення мети адміністрування - вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єкта публічної адміністрації, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій адміністрування. Виділяють 2 групи форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації - правові і неправові.

***Правові форми діяльності*** суб'єктів публічної адміністрації - форми діяльності, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані із встановленням або застосуванням норм права. Серед них виділяють:

1) видання правових актів адміністрування (адміністративна нормотворчість);

2) прийняття адміністративних актів;

3) укладення адміністративних договорів;

4) здійснення інших юридично значущих дій.

У сучасній правничій літературі пропонується й інший варіант поділу форм діяльності публічної адміністрації:

- за цілеспрямованістю: внутрішні (забезпечують відносини в межах системи публічної адміністрації); зовнішні (забезпечують відносини органів публічної адміністрації з іншими приватними особами);

- за способом вираження: письмові; усні; конклюдентні;

- за способом прийняття: акти (приймає в односторонньому порядку орган публічної адміністрації); договори (укладаються внаслідок двостороннього або багатостороннього узгодження волі органів публічної адміністрації та інших осіб); допоміжні (організаційні дії та матеріально-технічні операції).

До правових форм традиційно належать такі специфічні прояви реалізації функцій адміністрування, як прийняття адміністративних актів, правових актів адміністрування (публічна нормотворчість), участь суб'єктів публічної адміністрації в судах як позивачів або відповідачів, діяльність із забезпечення громадського порядку й громадської безпеки, застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників тощо.

Основною правовою формою діяльності суб'єктів публічної адміністрації є застосування норм права, за допомогою яких юридичні акти індивідуального характеру (адміністративні акти) сприяють застосуванню законів до конкретних обставин реального життя. Такі акти є персоніфікованими, юридично владними приписами, юридичними фактами, з якими пов'язують виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Ознаки актів застосування адміністративно-правових норм:

а) індивідуальний характер;

б) юридична природа;

в) односторонній порядок видання;

г) є юридичним фактом.

Останнім часом набуває поширення адміністративно-договірна практика.

***Адміністративний договір*** - визначена актами адміністративного права домовленість (правочин) сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень щодо інших.

**Ознаки адміністративного договору:**виникнення у сфері публічної влади у зв'язку із реалізацією владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації; обов'язкова участь суб'єкта публічної адміністрації (відокремленість); цільова спрямованість на задоволення публічних інтересів; організуючий характер; підставою виникнення є правозастосовний акт, прийнятий суб'єктом публічної адміністрації; підвищені вимоги щодо форми і змісту; процедурні питання укладення, зміни та припинення регламентуються нормами адміністративного права; відсутність можливості односторонньої відмови від виконання; вирішення спірних питань з приводу укладання, зміни, припинення та виконання адміністративних договорів належить до юрисдикції адміністративних судів; багатосторонній суб'єктний склад; власне згода; формальна рівність; обов'язковість виконання.

Традиційно виділяється декілька критеріїв для класифікації адміністративних договорів. Так, наприклад, *за юридичним змістом* адміністративні договори поділяються на нормативні, індивідуальні, змішані; *за строком дії* - безстрокові, строкові, тимчасові; *за масштабом дії -* загальнодержавні, місцеві, регіональні; *за кількістю учасників* - двосторонні та багатосторонні; *за статусом суб'єктів* - різностатусні, рівностатусні; *за предметом* дії (предметним критерієм) - про компетенцію (розмежування та делегування повноважень і предметів відання); у сфері управління державною власність (концесійні); які забезпечують державні потреби (на основі державного замовлення); контракти; фінансові та податкові (з питань податкових зобов'язань); тарифні (із профспілками); про взаємодію і співробітництво (між галузевими суб'єктами публічної адміністрації); інвестиційні; про надання деяких послуг приватним особам (комунальних послуг, перевезення у громадському транспорті); *за змістовним аспектом функцій публічної адміністрації:*планові, *прогностичні,* організаційно-методичні, кадрові, фінансові, контрольні, облікові тощо; *за зовнішнім оформленням, за спрямованістю правових зв'язків і за процедурою прийняття.*

В сучасній адміністративно-правовій науці виділяють численні авторські варіанти класифікації адміністративних договорів, які пропонуються вченими-адміністративістами. Так, наприклад, Р. Мельник пропонує виокремлювати:

а) координаційні (коли договір укладається за участю 2 не підпорядкованих один одному органів публічної адміністрації);

б) субординаційні (коли договір укладається між підпорядкованими один одному органами публічної адміністрації або між органом публічної адміністрації та приватною особою);

в) договори про зобов'язання (коли один або кожен із суб'єктів договірних відносин зобов'язується виконувати певні дії);

г) мирові угоди (передбачають усунення непорозумінь у питаннях правового статусу відповідних суб'єктів або у питаннях, пов'язаних з виконанням певних зобов'язань);

д) "договори обміну" (приватна особа бере на себе зобов'язання надати певну послугу в обмін на іншу послугу з боку органу публічної адміністрації).

Вони є адміністративними договорами за умови: коли послуга, що надається приватною особою органу публічної адміністрації, слугує досягненню конкретної мети, пов'язана з виконанням публічного завдання, є співрозмірною, перебуває у предметному взаємозв'язку з послугою, яка надається органом публічної адміністрації. Запропонована класифікація адміністративних договорів надана Р. Мельником з урахуванням положень німецької адміністративно-правової доктрини.

До інших юридично значущих дій можна віднести:

- реєстрація актів цивільного стану;

- відповіді на скарги, заяви громадян;

- виконання загальнообов'язкових правил тощо.

***Неправові форми діяльності*** суб'єктів публічної адміністрації - форми діяльності, безпосередньо не пов'язані із правовими наслідками.

До неправових форм діяльності належать:

1) організаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо);

2) матеріально-технічні операції (діловодство, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо).

Правові та неправові форми доповнюють одна одну в процесі реалізації функцій діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

В юридичній науці прийнято додатково виділяти структурні та процесуальні форми.

**Структурна форма** передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури суб'єктів публічної адміністрації, оскільки категорія "структура" відображає побудову та внутрішню форму системи.

Наступною формою діяльності слід вважати процесуальну. Наявність зазначеної форми діяльності обумовлюється тим, що в діяльності чільне місце займає відповідний процес, який складається з певних стадій, що має циклічний характер та кінцевим результатом якого є прийняття остаточного рішення. Процесуальна форма також повинна належати до форм діяльності суб'єкта публічної адміністрації, оскільки процес діяльності супроводжує діяльність кожного органу, підрозділу, служби тощо.

Окрім того, за змістом та ознаками норм, що застосовуються компетентними органами і посадовими особами, та безпосередньо за цілями правозастосовну діяльність поділяють на 2 форми: регулятивну та правоохоронну.

За допомогою *регулятивної* форми правозастосовної діяльності вирішуються індивідуальні конкретні справи та питання організаційного, господарського, соціально-культурного, оборонного, внутрішнього та зовнішньополітичного характеру, реалізуються права та законні інтереси громадян, державних органів, підприємств, установ та організацій у сфері публічного адміністрування.

*Правоохоронна* діяльність спрямована на охорону врегульованих юридичними нормами управлінських відносин, їх недоторканність, та її суть, полягає, по-перше, у правозастосуванні з метою охорони права, а найбільш поширеною ситуацією є реалізація правових норм, яка полягає в практичному здійсненні уповноваженою юридичною чи фізичною особою певних правозначущих дій, або утриманні від вчинків, заборонених правовими нормами. По-друге, вона є різновидом правової виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що виконує передусім охоронну, виховну та певною мірою регулятивну функцію.

**2. Методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації**

Термін "метод" у загальноприйнятому розумінні означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь, засіб досягнення поставленої мети. Відповідно, *методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації* - це сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності.

**Особливості методів діяльності суб'єктів публічної адміністрації:**

- реалізуються в процесі публічного адміністрування;

- здійснюють упорядковуючий вплив суб'єктів адміністрування на об'єкти адміністрування, є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

- в методах публічного адміністрування завжди міститься публічна воля, виражаються повноваження владного характеру;

- використовуються суб'єктами адміністрування як засіб реалізації їх компетенції;

- мають свою форму і зовнішнє вираження.

У зв'язку із переходом до ринкових відносин і корінними змінами в механізмі публічного адміністрування та організаційно-правовому статусі суб'єктів адміністрування, різноманітність конкретно використовуваних у публічному адмініструванні методів реалізації завдань і функцій державних органів та органів місцевого самоврядування роблять актуальною проблему їх класифікації.

**Традиційно такі методи поділяються на:**

- наукові та ненаукові методи;

- демократичні й диктаторські;

- державні й суспільні (громадські);

- творчі й шаблонні;

- адміністративні й економічні;

- прямого й непрямого впливу;

- загальні й спеціальні.

Хоча найбільшої популярності останнім часом набувають диспозитивні методи правового регулювання, економічні, договірні методи адміністрування.

Найпоширенішою є класифікація методів діяльності суб'єктів публічної адміністрації на загальні й спеціальні. *Загальні -* методи адміністрування, які застосовуються на найважливіших стадіях процесу адміністрування; *спеціальні -* методи адміністрування, які застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу адміністрування.

Варто проаналізувати загальні методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Контроль і нагляд

***Контроль*** - це активне втручання суб'єкта адміністрування у діяльність об'єкта адміністрування. У цілому суть контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, чинних принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Поряд з широким розумінням контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів, контроль розглядають і звужено - як діяльність органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль. Визначення контролю в широкому аспекті змушує згадати й те, що контроль виступає в 2 основних видах: державний та недержавний, що в сукупності утворюють соціальний. Державний контроль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та поглинає контроль у сфері публічного адміністрування. Його основною метою є дослідження взаємовідносин суб'єктів адміністрування для підтримання законності та дисципліни у публічному адмініструванні.

Виходячи з вищевикладеного, контроль можна визначити як сукупність дій суб'єкта адміністрування зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього; застосування заходів щодо запобігання правопорушенням (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб.

Так, наприклад, ПК у відповідній сфері суспільних відносин до контролюючих органів відніс: органи державної податкової служби, митні органи (ст. 61), визначив можливість проведення податкового контролю як різновиду державного контролю - шляхом ведення обліку платників податків, інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби, перевірок та звірок (ст. 62). При цьому серед різновидів перевірок виокремлені: камеральні документальні (планові та позапланові, виїзні та невиїзні) та фактичні (ст. 75 ПК).

Контроль слід відрізняти від близького до нього методу діяльності суб'єктів публічної адміністрації - нагляду, хоч у них є ряд однакових рис: єдина мета - забезпечення законності й дисципліни у публічному адмініструванні, можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо), контролюючі та наглядові органи мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки. Основні відмітні риси контролю як методу публічного адміністрування від нагляду: контроль повсякденний та безперервний, здійснюється як органами законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисленними спеціально створеними для цього контролюючими органами, контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до відповідальності.

***Нагляд*** - пасивний метод адміністрування, що полягає у збиранні необхідних знань про діяльність об'єкта адміністрування та їх оцінці, це юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкта адміністрування, який здійснюється суб'єктом адміністрування із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта адміністрування.

**3.Характеристика окремих форм публічного адміністрування**

**1. Встановлення норм права (видання нормативно-правових актів, адміністративна правотворчість).** Ця форма пов'язана зі створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям правових актів. У рамках правотворчої форми публічного адміністрування реалізується функція адміністративного правотворчості. Дана форма діяльності публічної адміністрації відрізняється достатньою складністю, оскільки вимагає тривалої процедури: розробки проекту адміністративного акту, обговорення, прийняття, опублікування та державної реєстрації. Вона характеризується також наявністю в системі публічного управління безлічі правотворчих процедур, які використовуються самими органами для адміністративної правотворчості, конкретизують і уточнюють завдання і функції публічного адміністрування, встановлені у законах. При цьому правотворча діяльність публічної адміністрації завжди повинна бути заснованої на положеннях законів та інших нормативних правових актів вищої юридичної сили

Соціальним призначення видання правових актів є встановлення еталонів і стандартів поведінки, що відповідають публічним інтересам. Це особливий різновид діяльності, якій властиві такі ознаки:

* вона здійснюється уповноваженими суб’єктами публічної адміністрації в процесі нормотворення; її результатом є прийняття нормативно-правового акта;
* має організуючий характер та мету;
* охороняється та гарантується державою.

При цьому видання нормативних актів публічного адміністрування може мати основний та похідний характер. Основний характер проявляється у виданні правових актів вищого рівня (наприклад, законів), що визначають основні положення та загальні засади діяльності публічної адміністрації по виконанню адміністративних зобов’язань. Похідний проявляється в тому, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, інших нормативних актах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації норм.

**2. Застосування норм права (видання ненормативних (індивідуальних) актів, видання актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво)**  основна форма публічного адміністрування. Правозастосовча форма діяльності публічної адміністрації пов'язана з виконанням законодавчих та інших нормативних правових актів з метою застосування норми права до конкретних життєвих обставин, тобто в рамках цієї форми відбувається розгляд і вирішення індивідуальних справ.

Ця форма діяльності включає:

* встановлення фактичних обставин справи;
* пошук спеціальної правової норми для застосування в конкретній ситуації і конкретному випадку, виявлення юридичної значимості та масштабу дій цієї правової норми, з'ясування її змісту, тлумачення норми права;
* прийняття рішення по справі, видання індивідуального акта публічного адміністрування;
* виконання правового акта та здійснення контролю за його виконанням.

Юридичні акти індивідуального характеру містять точно визначені і персоніфіковані юридично владні приписи. Вони також відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна, припинення адміністративно-правових відносин.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів є близьким до нормативних, але не тотожне йому. Акт застосування норм адміністративного права має свої ознаки:

* він має індивідуальний характер. Індивідуальність виявляється, по-перше, в тому, що він розв'язує цілком визначене й конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який має додержуватися закріпленого в акті припису;
* акт застосування адміністративно-правової норми має юридичну природу. Він має владний характер і є обов'язковим для всіх, кому адресований. Виконання акта гарантується, а за необхідності забезпечується, примусовою силою держави;
* такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) публічної адміністрації суб'єкта застосування норм адміністративного права. Ця обставина залишається в силі й у разі якщо акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. Наприклад, акти про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги;
* акт застосування норм адміністративного права спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. Водночас він виконує й регулятивні функції. Норми адміністративного права регулюють абстрактні управлінські відносини. Ця абстрактність нормативних приписів не дозволяє використовувати їх для безпосереднього впливу. З цією метою використовуються акти застосування норм права, що стають самостійним засобом публічного адміністрування соціальних процесів.

**3. Укладання адміністративних договорів.**Проблема адміністративного договору як однієї з правових форм діяльності публічної адміністрації набуває особливої ​​актуальності в умовах ​зростання ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також розвитком договірних зобов’язань у публічно-правових відносинах. Такі зобов’язання сьогодні спрямовані не тільки на традиційне зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері діяльності публічної адміністрації, а й на створення правових механізмів для вирішення тих завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів як на центральному так і на місцевому рівнях публічного адміністрування.

В Україні адміністративний договір набув особливої ​​актуальності лише в останні роки, що можна пояснити визнанням України країною з ринковою економікою, збільшенням частки диспозитивного та реординаційного впливу на суспільні відносини, прагненням упорядкувати систему адміністративних приписів.

В юридичній літературі адміністративний договір досить часто відносять до актів застосування норм адміністративного права. В той же час він має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування.

Так, адміністративний договір може перебувати в наступних відносинах до адміністративного акту:

1) адміністративний договір може укладатися безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Так, частина 5 статті 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори (наприклад, про делегування повноважень);

2) адміністративний договір може укладається на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб’єктів публічної адміністрації. Прикладом може слугувати Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 451-р «Про схвалення Угоди щодо регіонального розвитку Сумської області між Кабінетом Міністрів України та Сумською обласною радою»;

3) адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта. Наприклад, рішення про надання фінансових коштів підприємству на компенсаційні виплати працівникам приймається органами служби зайнятості і оформляється наказом, на підставі якого орган служби зайнятості укладає з адміністрацією відповідного підприємства договір про виділення фінансових коштів;

4) адміністративний договір може служити підставою для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру;

5) для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт. Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. Так, експропріація і купівля-продаж дозволяють вирішити однакову управлінську мета - придбати в державну власність деяке майно, але різними засобами.

Таким чином розглянуті вище нормативні та ненормативні акти, а також адміністративні договори можна об'єднати більш загальним поняттям - правовий акт публічної адміністрації, який можна розглядати в двох аспектах:

а) вузькому як односторонньо-владні приписи суб'єктів публічної адміністрації;

б) широкому до перших додаються і спільні рішення суб’єктів публічної адміністрації, що тягнуть юридичні наслідки, й адміністративні договори.

Адміністративний договір служить одним з каналів зворотного зв'язку, причому найбільш повним і достовірним у порівнянні з іншими актами односторонньо-владного волевиявлення. Адже прийняття адміністративних актів нерідко відбувається без урахування потреб його виконавців, зворотня інформація не доходить чи доходить урізаною, з перекрученнями. Крім того, між суб’єктом публічної адміністрації, який приймає адміністративний акт, і його адресатом, як правило, існує багато ланок-посередників, що також впливає на своєчасність і якість отриманої інформації. Договір дозволяє максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи між собою його суб’єктів.

**4. Здійснення реєстраційних та інших юридична значущих дій**є формою діяльності публічної адміністрації, сутність та юридична природа якої наукою адміністративного права досі ще не з’ясована. Деякі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку. Проте державна реєстрація має не лише інформаційне значення. Її роль головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти. Очевидно, акт реєстрації є рішенням публічної адміністрації, що вказує на юридичний стан суб'єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки.

Повноваження публічної адміністрації по здійсненню реєстраційних дій закріплені нормативно. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року за виконавчими органами місцевих рад закріплюється широке коло реєстраційних дій, серед яких: а) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; б) реєстрація суб'єктів права власності на землю; в) реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; г) реєстрація об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; д) державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій; е) реєстрація актів громадянського стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад); є) здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів; ж) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства (ст. ст.30, 33-34, 38) та ін.

Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареестрований нормативний акт не може бути опублікований, незареєстрований договір на оренду землі не має юридичної сили; незареєстровані суб’єкти права власності на землю юридично не мають у власності таку землю.

До інших юридичне значущих дій належать: прийняття присяги, службове атестування, складання протоколу про адміністративне правопорушення тощо.

**5. Проведення організаційних заходів** є однією з не правових форм публічного адміністрування. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи публічної адміністрації. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. За змістом організаційні форми мають внутрішньо-управлінське, внутрішньо-апаратне значення, проте в кінцевому рахунку вони спрямовані на задоволення публічного інтересу. Прикладами таких дій 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, робочі зустрічі, наради, семінари, конференції, круглі столи, інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням посадових осіб публічної адміністрації, прийом громадян, візити делегацій тощо.

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми публічного адміністрування. Але порядок їх запровадження та використання можуть фіксуватися і юридично. Прикладом цього можуть бути Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 327 Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1579-р Про схвалення Концепції Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи «Бібліотека XXI» та ін.

**6. Здійснення матеріально-технічних операцій** є найбільш об'ємною частиною діяльності апарату публічної адміністрації як з точки зору її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції носять допоміжний неправовий характер. Їх основне призначення обслуговування самого процесу публічного адміністрування. Вони створюють умови для використання інших форм роботи суб’єктів владних повноважень. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів і т. ін.

У юридичній літературі залежно від призначення та засобів виконання виділяються такі матеріально-технічні операції:

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

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

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

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

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

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

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

Неодмінним інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює діяльність щодо виконання адміністративних зобов’язань, є правові акти публічного адміністрування. З ними пов’язані виконання публічних функцій і розв’язання будь-якої проблеми у економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Саме в них міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всіх суб’єктів владних повноважень, інших юридичних та фізичних осіб.

Правові акти публічного адміністрування становлять важливу правову форму реалізації владних повноважень щодо досягнення цілей і вирішення завдань, які ставляться перед публічною адміністрацією. Такі акти видаються органами виконавчої влади, однак вони також приймаються і державними органами, що належать до інших гілок державної влади, — органами законодавчої та судової влади.

Як було зазначено вище, встановлення, застосування правових норм, укладення адміністративних договорів безпосередньо пов’язано з правовими актами. Такі акти є єдиним способом створення і застосування правових норм у процесі публічного адміністрування. Поняття цих правових актів публічного адміністрування управління — проблема сучасного адміністративного права. В юридичній літературі, в тому числі й навчальній, їх найчастіше визначають як форму державного управління, документ, волевиявлення, припис, дію.

Основні труднощі щодо визначення поняття публічного управління полягають, головним чином, у з’ясуванні характеру його соціальної природи. Він зумовлений, насамперед, одночасною належністю актів до правових та управлінських явищ. Зрозуміло, публічне управління розглядати у відриві від права не можна, так само, як і право неможливо розглядати без його регулюючих, управлінських функцій. Отже, акти управління мають два джерела особливостей: правове і управлінське. Без правових актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій публічної адміністрації.

Аналіз різних підходів дозволяє впевнено говорити про існування, принаймні трьох, найпоширеніших поглядів на цю проблему.

По-перше, правові акти публічного адміністрування визначають як форми управлінської діяльності держави.

По-друге, правові акти публічного адміністрування визначають як документи, що виходять від компетентних суб’єктів публічної адміністрації.

По-третє, правові акти публічного адміністрування визначають як владні дії публічної адміністрації.

Кожна із зазначених позицій відображає особливості та властивості цих актів і може використовуватися для їх характеристики та визначення поняття. Проте ці властивості й особливості можуть бути або основними, тобто такими, що відображають найістотніші риси усієї сукупності правових актів публічного адміністрування, або додатковими, супутніми, тобто деталізуючими і конкретизуючими ці основні властивості. Важливість одних і других безперечна. Водночас вони мають різне значення для з’ясування змісту й сутності актів. Головне смислове навантаження припадає на основні властивості, а додаткові дозволяють глибше та точніше розкрити зміст і визначити сутність правових актів публічного адміністрування.

Якщо цілком погодитися з першим варіантом визначення, то виявиться, що категорія «правові акти публічного адміністрування» збігається з категорією «правові форми публічного адміністрування», що вірно лише частково. Акти публічного адміністрування збігаються у такий спосіб лише частково з такими видами форм, як встановлення норм права, застосування норм права, укладання адміністративних договорів.

Стосовно другого визначення, то очевидно, що характеристика акта тільки як документа не розкриває сутності цього правового явища. Саме визначення документа свідчить про те, що правовий акт — не лише документ, оскільки не можна його роль і сутність звести до закріплення відповідної інформації різними способами на спеціальному матеріалі. Безумовно, документальна форма існування правових актів відіграє важливу роль у розв’язанні проблеми їх систематизації, зберігання, а також у правозастосовчій практиці. Отже, документ — це форма існування акта публічного адміністрування, а тому визначення акта як документа справедливе лише частково, та й то стосовно конкретних умов і обставин.

Найменш вразливою з позицій виокремлення значущих ознак правового акта публічного адміністрування є третя думка.

Саме слово «акт» найчастіше вживається у значенні «вчинок, дія». Категорія «публічне адміністрування» визначається як діяльність публічної адміністрації. Тобто, якщо адміністрування є діяльністю, а будь-який процес адміністрування — комплексом послідовних дій суб’єктів владних повноважень, то здійснювати владний вплив не діючи не можна.

Виходячи з викладеного, можна визначити ознаки правових актів публічного адміністрування:

* ці акти — це, насамперед, дії. Саме дія може братися за основу в розкритті поняття правового акта публічного адміністрування;
* правові акти публічного адміністрування виступають формами діяльності публічної адміністрації, причому тільки формами правовими;
* вони мають вольовий характер відповідно до вольової сутності самого права. Отже, правові акти публічного адміністрування — не просто дії, а вольові дії чи волевиявлення;
* ці акти не тільки волевиявлення, а волевиявлення, що спричиняють правові наслідки, в ході реалізації завдань публічної адміністрації;
* загальним, спонукальним мотивом прийняття будь-якого акта публічного адміністрування є потреба в юридичному впливі на існуючі у цій сфері відносин (публічного управління, адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, оскарження дій та рішень суб’єктів владних повноважень). Тому юридичний ефект — безпосередня мета юридичного акта. Говорячи про юридичний ефект правових актів публічного адміністрування, завжди мають на увазі вплив на відповідні відносини у вигляді встановлення (зміни, скасування) правових норм чи у вигляді встановлення (зміни, припинення) конкретних правовідносин;
* мають публічно-владний характер. Саме звідси випливає характер адміністративно-правових відносин як відносин із виконання публічною адміністрацією адміністративних зобов’язань;
* підзаконність. Владний характер правового акта не означає, що орган, який його видає, діє на свій розсуд, поза будь-якими межами. Підзаконність правового акта означає, що він має відповідати усім вимогам законів та інших актів вищестоящих органів як за змістом, так і за порядком видання та формою закріплення;
* правовий акт публічної адміністрації може виступати варіантом її рішення;
* такий правовий акт приймається виключно повноважним суб’єктом публічної адміністрації;
* це переважно одностороннє волевиявлення повноважного суб’єкта публічної адміністрації;
* він встановлює правила належної поведінки у сфері публічного адміністрування;
* правовий акт публічного адміністрування може бути опротестований або оскаржений у встановленому чинним законодавством порядку (наприклад в порядку адміністративного судочинства);
* правовий акт публічного адміністрування у разі недодержання вміщених у ньому юридично-владних приписів спричинює особливі юридичні наслідки — відповідальність винної сторони;
* наявність певної форми видання правового акта публічного адміністрування. Такі акти провадяться у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою.

Виходячи із зазначеного вище, правові акти публічного адміністрування — це владні, втілені у встановлену форму волевиявлення суб’єктів публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на правові норми і відносини з метою їх удосконалення відповідно до публічних інтересів.

Правові акти публічного адміністрування за масштабністю їх дії не обмежуються сферою публічного управління. У ряді випадків з їх допомогою регламентуються окремі сторони суспільних відносин, що становлять предмет не адміністративного, а інших галузей російського права. Найбільшою мірою це стосується фінансових відносин, частково трудових, земельних та ін. Зокрема саме на їх основі виникають податкові, природоохоронні правовідносини.

Правовий акт публічного адміністрування може стати підставою для прийняття інших актів. Наприклад, введення карантинного режиму у певній місцевості є підставою для прийняття рішень про обмеження виїзду транспортних засобів та їх огляду, технічну переробку або знищення матеріалів та інших заходів, передбачених законодавством.

Акти публічного адміністрування відрізняються від суміжних актів.

Так, акти публічного адміністрування відрізняються від цивільно-правових договорів, угод. Останні є результатом взаємної згоди двох чи кількох сторін. Акти публічного адміністрування — це переважно однобічні, публічно-владні волевиявлення конкретних органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. Навіть адміністративні договори, незважаючи на їх схожість з цивільними угодами, мають суттєві відмінності, про що зазначалося вище.

Істотно відрізняються акти публічної адміністрації і від актів громадських організацій. Акти останніх містять лише волю органу управління громадської організації, вони обов’язкові лише всередині самих громадських організацій. Акти публічної адміністрації обов’язкові для виконання усіма суб’єктами, до яких звернені.

Нарешті, акти публічного адміністрування відрізняються від службових документів. Юридичні службові документи хоч і мають юридичне значення (дипломи, атестати, трудові книжки, посвідчення, паспорти тощо), проте вони не містять норм права, що властиво більшості актів публічного адміністрування.

**Види правових актів публічного адміністрування.**Відображаючи усю різноманітність діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов’язань в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, її акти також різноманітні та численні.

Цілі, завдання та функції публічної адміністрації практично реалізуються в правових актах різного характеру та змісту. Вони можуть бути класифіковані, що дає можливість чітко визначити місце кожного акта публічного адміністрування в їх загальній кількості.

Наукова класифікація актів дає можливість глибше з’ясувати їх правову природу, визначити роль і значення у розв’язанні загальних і спеціальних завдань публічного адміністрування, виробити найбільш чіткий і досконалий порядок їх видання, розробити дієві заходи забезпечення контролю за їх здійсненням.

За основу класифікації правових актів публічного адміністрування беруться найзагальніші та найістотніші їх ознаки і властивості, що відіграють визначальну роль у характеристиці правової природи конкретних актів. Важливо зазначити, що класифікація має не лише суто теоретичне, а й практичне значення.

У теорії адміністративного права правові акти публічного адміністрування прийнято класифікувати за наступними критеріями:

* за юридичними властивостями;
* за межею дії;
* за характером компетенції органів, які видають акти;
* за становищем суб’єктів публічної адміністрації, що видають акти;
* за формою вираження.

***1. За юридичними властивостями*** правові акти публічного адміністрування поділяють на нормативні, індивідуальні та змішані.

Нормативні акти безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права. У них містяться адміністративно-правові норми, що регулюють однотипні суспільні відносини шляхом встановлення певних правил належної поведінки в сфері публічного адміністрування, розрахованих на тривале застосування (виконання) і не мають конкретного, тобто персоніфікованого, адресата (наприклад, норми, що містяться в правилах дорожнього руху, у санітарно-гігієнічних правилах і т. п.). Нормативні акти є найбільш ємним виразом процесу реалізації владних повноважень публічної адміністрації. Їх роль знаходить своє відображення у їх змісті. За їх допомогою:

* забезпечується механізм реалізації конституційного статусу громадян і та їх об’єднань (наприклад, Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»);
* конкретизуються норми вищої юридичної сили (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2011 р. № 462 «Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти»);
* визначаються типові правила поведінки у сфері публічного адміністрування (наприклад, порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, правила дорожнього руху тощо);
* реалізуються різного роду соціально-економічні програми (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 447 «Питання реалізації Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010—2015 роки»);
* визначається організаційно-правовий статус органів виконавчої влади (наприклад, положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади);
* встановлюються необхідні обмеження і заборони, покладаються спеціальні обов’язки або надаються спеціальні права в сфері виконання адміністративних зобов’язань публічної адміністрації (наприклад, акти про надзвичайний стан, про в’їзд в Україну та виїзд із неї);
* визначається порядок вчинення певних дій (наприклад, про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, про порядок видачі ліцензій та ін.);
* забезпечується законність в діяльності публічної адміністрації та громадян (наприклад, Iнструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затверджена наказом МВС України № 77 від 26 лютого 2009 р., Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 р. № 1234).

Нормативні акти публічного адміністрування є одним із джерел адміністративного права, які слугують правовою основою для виникнення, зміни та припинення конкретних адміністративно-правових відносин. Тобто нормативними актами вирішуються найбільш важливі, принципові проблеми суспільного життя. Так, відповідно до ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 р. Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов’язкові для виконання акти — постанови і розпорядження. Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, в той час, як акти уряду з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень.

Повноваження публічної адміністрації щодо видання нормативних адміністративно-правових актів визначаються закріпленою за ними в офіційному порядку компетенцією.

Таким чином, нормативні акти безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права. Саме вони містять адміністративно-правові норми, що встановлюють загальні правила належної поведінки. Ці акти розраховані на довготривале, багаторазове застосування з метою регулювання однотипних суспільних відносин і не мають персоніфікованого (конкретного) адресата.

Нормативно-правовий акт публічного адміністрування — офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб’єктом публічної адміністрації у визначеній законодавством формі та за встановленою процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Iндивідуальні акти, на відміну від нормативних, носять яскраво виражений правозастосовчий характер. За своїм юридичним змістом це — акти, в яких завжди отримують своє пряме вираження конкретні юридично владні волевиявлення відповідних суб’єктів публічної адміністрації.

Ненормативні (індивідуальні) акти публічного адміністрування — це індивідуальні правові акти, що розв’язують конкретну адміністративну справу, персонально визначають поведінку адресата, мають владний характер, застосовуються уповноваженим суб’єктом публічної адміністрації у встановленому порядку.

Iндивідуальні акти поширені в практиці діяльності публічної адміністрації, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її призначенню і є найважливішим засобом оперативного вирішення нагальних питань. Крім того, саме індивідуальні акти забезпечують реалізацію правоохоронної функції адміністративного права та публічної адміністрації. Вони використовуються також і для реалізації норм ряду інших галузей права (наприклад фінансового, земельного, трудового). Проте головною вимогою, що пред’являється до їх видання, є їх відповідність нормативним адміністративно-правовим актам. В іншому випадку вони не можуть бути визнані дійсними. Наприклад, індивідуальні акти, які видаються з питань проходження служби, повинні ґрунтуватися на нормах, що містяться у Законі «Про державну службу». У нормативних актах насамперед формулюються адміністративно-правові приписи, заборони і дозволи, а також умови їх використання, в той час, як в індивідуальних актах вони безпосередньо застосовуються до конкретних осіб.

Змішані правові акти публічного адміністрування містять у собі як загальні норми права, так і персоніфіковані приписи. Так, вищезгаданий наказ МВС України № 77 від 26 лютого 2009 р. визначає загальний порядок оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, в той же час в цьому наказі містяться наступні положення: «Департаменту Державної автомобільної інспекції (Коломієць С. Г.) забезпечити підрозділи Державтоінспекції МВС працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису. Департаменту ресурсного забезпечення (Матвійчук П. А.) забезпечити виготовлення необхідної кількості бланкової продукції відповідно до замовлень Департаменту Державтоінспекції МВС», що спрямовані конкретним виконавцям.

***2. За межею дії*** (дії актів у просторі й часі) акти поділяються на такі:

а) що діють на всій території без обмежень у часі (до актів такого виду належать ті, чия юридична сила поширюється на всю територію України і не обмежується будь-якими часовими рамками (закони, укази, постанови);

б) що діють на всій території протягом певного строку (такими є акти, юридична сила яких поширюється на всю територію України, але тільки на певний, спеціально обумовлений термін. Iноді їх називають тимчасовими актами, тобто такими, що мають термін дії. До них слід віднести: акти, що регламентують питання постачання продукції державі, розміщення державних замовлень, формування державних контрактів, введення надзвичайного стану тощо);

в) що діють на частині території без обмежень у часі (в основному це акти місцевих державних адміністрацій. Наприклад, правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на ринках тощо. Такі акти нерідко приймаються Президентом, Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади);

г) що діють на частині території протягом певного терміну (це переважно акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування).

Питання про дію актів управління в часі та просторі безпосередньо стосується проблеми припинення їх дії. В умовах режиму законності припинення дії акта зумовлене низкою об’єктивних факторів, їх дослідження дозволило виділити шість найзагальніших, за якими акти припиняють свою дію. Ними є:

а) виконання закріпленої в акті вимоги (наприклад сплата штрафу згідно з постановою). Проте слід зазначити, що виконання акта не у всіх випадках означає припинення його дії. Так, постанова щодо утворення органу управління не припиняє своєї дії у зв’язку з фактичним створенням органу. Такі акти припиняють свою дію тільки після їх скасування;

б) настання юридичної події. Наприклад, смерть громадянина анулює дію акта щодо призначення йому пенсії;

в) волевиявлення зацікавленої сторони, коли акт пов’язаний із здійсненням суб’єктивних прав. У більшості випадків тут необхідне видання нового акта;

г) закінчення строку дії акта, що обумовлений в ньому;

ґ) поглинання змісту акта новим актом;

д) скасування акта у встановленому порядку.

***3. За характером компетенції органів,*** які видають акти, останні поділяються на загальні, галузеві і функціональні. Перші регулюють відносини в усіх сферах і галузях; другі — відносини, пов’язані з якоюсь однією галуззю публічного управління; треті регулюють одну чи кілька публічних функцій. Найбільш характерними актами першої групи є акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій; другої — акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, керівників галузевих і служб місцевих державних адміністрацій; третьої — акти функціональних органів управління (наприклад, податкової адміністрації).

***4. За становищем суб’єктів публічної адміністрації,*** які видають акти. Останні класифікуються залежно від того, які органи їх видають. При цьому різні суб’єкти видають різні за юридичною силою акти:

* Верховна Рада України - закони і постанови;
* Президент України - укази і розпорядження;
* Кабінет Міністрів України - постанови і розпорядження.
* Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади - накази;
* голови державних адміністрацій - розпорядження;
* керівники структурних підрозділів державних адміністрацій - накази;
* представницькі органи місцевого самоврядування - рішення.

***5. За формою вираження*** правові акти публічного адміністрування поділяються на словесні і конклюдентні. Словесні, в свою чергу, поділяються на письмові та усні. Письмовий акт публічного адміністрування розглядається як належним чином оформлений письмовий документ. У багатьох випадках такий акт має силу лише тоді, коли він відповідним чином письмово оформлений. Поряд з письмовими актами існують усні (накази, розпорядження, вказівки, команди тощо). Найчастіше їх дають у процесі оперативного вирішення нагальних питань управлінського характеру. Їх виконання гарантується примусовою силою держави.

Воля суб’єкта публічної адміністрації може виражатися за допомогою певних жестів, сигналів, знаків та інших конклюдентних дій. Такі, наприклад, жести міліціонера, який регулює рух транспорту і пішоходів, сигнали і спеціальні знаки, що подаються працівниками залізничного, водного і повітряного транспорту з метою регулювання та забезпечення громадської безпеки.

В юридичній літературі існують й інші підстави класифікації правових актів публічного адміністрування.

**Вимоги, що ставляться до актів публічного адміністрування.**Акти, що видаються органами публічної адміністрації, повинні відповідати ряду вимог. Правовий акт публічної адміністрації повинен прийматися у суворій відповідності до вимог законності.

Основні вимоги законності, що пред’являються до актів публічного адміністрування, полягають у наступному.

1. Правові акти публічного адміністрування мають бути юридично обґрунтовані. Тобто недостатньо одного лише посилання на той чи інший закон, необхідно, щоб ці акти відповідали меті, яка передбачена законом або іншим юридичним актом вищестоящого органу. Юридична обґрунтованість актів публічного адміністрування передбачає також їх видання в межах компетенції відповідного суб’єкта публічної адміністрації, з дотриманням обсягу повноважень і територіальних меж діяльності.
2. Правові акти публічного адміністрування мають бути економічно обґрунтовані, тобто прийматися з урахуванням економічних наслідків прийнятих рішень, вибір на цій основі найбільш оптимального їх варіанту, який визначається не лише державними потребами та інтересами, а й можливостями резерву виконавців.
3. Правові акти публічного адміністрування мають видаватися в установленому порядку. Наприклад, акти колегіальних органів мають обговорюватися на засіданнях цих органів за наявності кворуму. Без виконання цієї вимоги акти є незаконними.
4. Правові акти публічного адміністрування мають бути видані за встановленою формою і підписані посадовими особами. Форма акта (структура його складових частин, реквізити) активно взаємодіє зі змістом. Так, вимога мотивувати рішення у справі змушує суб’єкта владних повноважень ґрунтовно вивчити причини, що зумовили прийняття акта. Вимога підпису акта визначає відповідальність суб’єкта за його зміст. Отже, питання про дотримання форми акта — це не технічне питання, а суттєвий фактор правильного вирішення адміністративної справи.
5. До актів публічного адміністрування висуваються також вимоги організаційно-технічного характеру, відповідно до яких акти покликані забезпечити конкретний оперативний правовий вплив. В таких актах повинні бути чітко визначені конкретні завдання (права та обов’язки), їх реалізатори, терміни, форми і методи вирішення завдань. Акти публічного адміністрування повинні видаватися своєчасно і з тих питань, які саме в даний момент потребують вирішення за допомогою правових засобів; відповідно до особливостей окремих місцевостей, галузей впливу, специфіки завдань тих чи інших органів і посадових осіб. При цьому повинні враховуватися конкретні умови роботи виконавців, їх реальні можливості.
6. Не останнє значення для ефективності актів публічного адміністрування має стиль його викладу, чіткість і зрозумілість мови. Текст нормативного правового акта викладається лаконічно, простою і зрозумілою мовою, що виключає різне тлумачення норм, з дотриманням офіційно-ділового стилю літературної мови і юридичної термінології. Ця вимога, по суті, спрямована на забезпечення правильного тлумачення і однакове розуміння і застосування актів публічного адміністрування. Нормативні правові акти повинні бути внутрішньо узгодженими, логічно побудованими і відповідати нормотворчої техніці.

За порушення вимог законності акти публічного адміністрування можуть бути визнані неправомірними, і, залежно від характеру порушень, не породжувати юридичних наслідків з моменту їх прийняття; виявитися заперечними, тобто такими дефектними актами, які обов’язкові до виконання, але можуть бути оскаржені заінтересованими органами чи особами у судовому або адміністративному порядку.

Таким чином, форми діяльності публічної адміністрації (форми публічного адміністрування) є важливим елементом реалізації нею адміністративних зобов’язань. Реалізація фізичними та юридичними особами своїх прав та законних інтересів, що здійснюється за допомогою надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності, встановлення норм адміністративного права загальної дії, — все це є формами діяльності, вчасне, доцільне та законне використання яких забезпечить реалізацію основних завдань, що ставляться перед публічною адміністрацією у відносинах з громадянами.