

УДК 342.95

DOI 10.33244/2521-1196.14.2019.52-61

В. Р. Біла,

к.ю.н., доцент,

Університет ДФС України,

ORCID ID 0000-0002-8201-219X

## ПРАВОВІ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ

*У статті презентується авторська спроба проведення класифікації правових форм публічного адміністрування. Вказується на переваги та недоліки класифікації як методу наукового пізнання правових явищ. Розмежовано критерії природної та штучної класифікації правових форм публічного адміністрування.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, правові форми, класифікація, матеріальні форми, процедурні форми.

### **В. Р. Белая. Правовые формы публичного администрирования: вопросы классификации**

*В статье презентуется авторская попытка проведения классификации правовых форм публичного администрирования. Указывается на преимущества и недостатки классификации как метода научного познания. Разграничиваются критерии природной и искусственной классификации.*

**Ключевые слова:** публичное администрирование, правовые формы, классификация, материальные формы, процедурные формы.

**Мета статті** полягає у проведенні класифікації правових форм публічного адміністрування, що дозволить більш повно висвітлити обсяг і зміст поняття «правові форми публічного адміністрування».

**Постановка проблеми.** Правові форми публічного адміністрування характеризуються значним різноманіттям, їхні видові особливості залежать не лише від виду правової форми (адміністративний акт, нормативний акт, адміністративний договір тощо), однак і органу публічного адміністрування, що їх використовує для об'єктивації управлінських рішень. Один і той самий вид правової форми може використовуватися для вирішення різних управлінських завдань та функцій органу публічної адміністрації, відповідно, володітиме різними властивостями. Наведене зумовлює дослідницький інтерес до класифікації правових форм публічного адміністрування, яка, на думку автора, дозволить виявити різноманіття правових форм публічного адміністрування та у першому наближенні з'ясувати відмінності між різними класами таких форм.

**Аналіз останніх публікацій.** Питанням класифікації правових форм публічного адміністрування вже приділялась увага в навчальній та науковій літературі, в тому числі варто вказати на праці Р. Васильєва [1], А. Коренева [2], Л. Попов [3], Ю. Мигачьова [3], Ю. Старилова [4], Д. Бахраха [4], Б. Російського [4], С. Тихомирова [3; 6], М. Попова [7], П. Кононова [8], В. Кикотя [8], Д. Приймаченка [13], І. Яковлева [15], Т. Коломоєць

[16], Ю. Козлова [21], І. Машарова [22], В. Авер'янов [23]. Однак існуючі варіації класифікації правових форм публічного адміністрування носять швидше описовий, ніж інструментальний характер та не дозволяють згрупувати окремі види діяльності публічної адміністрації, що отримали свою правову форму в останні роки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Класифікація як метод наукового пізнання володіє рядом переваг та недоліків, які важливо враховувати під час дослідження явищ правової дійсності. Інструментальна цінність класифікації зумовлена її емпіричним характером: такому способу групування підлягають лише реально існуючі об'єкти. Об'єднуючи одні об'єкти та виключаючи інші, класифікація розкриває реальні взаємозв'язки правових явищ, властиву діалектику одиничного, особливого та загального [9, с. 55].

Однак можливості класифікації обмежені, такий спосіб групування не дозволяє розкрити внутрішню організацію множини об'єктів, виявити закономірності співвідношення різних класифікаційних площин, кожна з них є автономною та не пов'язана з іншими площинами [9, с. 55].

Названі особливості класифікації покладені в основу вимог до неї як операції логічного поділу обсягу поняття: 1) поділ повинен відбуватися за однією визначеною підставою; 2) поділ повинен бути безперервним; 3) члени поділу повинні взаємно виключати один одного, не мати спільних елементів і носити вичерпний характер; 4) поділ повинен бути співмірним, обсяг класифікованого поняття і сумарний обсяг класифікаційних членів має бути однаковим; 5) основою (підставою) класифікації повинна бути найсуттєвіша чи найтипівіша властивість [10, с. 113; 11, с. 157].

Формуючи класифікаційні критерії, потрібно пам'ятати, що будь-яка класифікаційна ознака є умовною, розглядавані об'єкти можна розрізнити і за іншими критеріями [9, с. 55], тому формулювання назви класифікаційного критерію не має особливого значення, достатньо враховувати, що ознака, покладена в основу групування, повинна відображувати не лише зміст поняття, викладений у його дефініції, однак і мати практичне значення, формуватися з урахування потреб практики правозастосування, оскільки саме емпіричний характер класифікації надає її результатам цінності для науки адміністративного права.

Враховуючи названі особливості та правила здійснення класифікації, спробуємо навести авторський розподіл правових форм адміністрування на групи. Однак перед цим потрібно навести вже розроблені наукою адміністративного права варіанти класифікації форм публічного адміністрування.

Так, форми публічного адміністрування поділяють на зовнішні та внутрішні [12, с. 215]. Причому критерієм такого поділу називають цілеспрямованість, мету використання [7, с. 48], спрямованість адміністративно-публічної діяльності [8], мету використання [13]. Іноді за названою ознакою виділяють внутрішньосистемні та зовнішньосистемні форми [13].

Щодо змісту такого поділу, то науковці та дослідники погоджуються у такому: внутрішні форми спрямовані на вирішення питань внутрішньоорганізаційного функціонування органів публічної адміністрації або їхньої системи, зовнішні – на здійснення зовнішніх управлінських функцій щодо об'єктів управління, забезпечують реалізацію покладених на публічну адміністрацію завдань і функцій в адміністративно-публічній сфері поза системою органів публічної адміністрації [7, с. 48; 8; 13]. Однак практичне значення такого підходу може бути поставлене під сумнів. Так, перелік правових форм, що застосовуються у внутрішній та зовнішній сферах, майже однаковий [8]. Єдина відмінність між названими

групами може полягати у більшому значенні організаційних форм як підстав для застосування правових форм у внутрішньоорганізаційній діяльності. Крім того, виникає питання, до якої групи форм відносити ті з них, що використовуються у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації, в тому числі органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, або між ними та інститутами громадянського суспільства у процесі формування державної політики в певній сфері суспільного життя.

Питання внутрішньої та зовнішньої правової форми може вирішуватись по-різному. Так, розглядаючи структуру форм адміністративної діяльності митних органів, Д. В. Приймаченко вказує на існування зовнішніх проявів відповідних форм (видання правових актів управління або вчинення матеріально-технічних операцій) та внутрішніх у вигляді процесуальної (процедурно-процесуальна та процедурно-організаційна) форми адміністративної діяльності митних органів [13]. Такий підхід підтримується і теорією держави і права. Так, О. Ф. Скакун, характеризуючи форми юридичної практичної діяльності, вказує на процесуальну форму, яка виступає внутрішньою формою юридичної практичної діяльності та метою якої є впорядкування такої діяльності. Зовнішньою формою юридичної практичної діяльності вчена називає правові акти-документи (нормативні і процесуальні) [14].

Наведене дає підстави щонайменше стверджувати про наявність матеріальних та процесуальних форм.

І. П. Яковлев вказує, що процедурна форма не є самоцінністю, але володіє вагомим інструментальним значенням: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного адміністрування, всебічність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів митних органів і, відповідно, законність їхнього владно-організуючого впливу на суспільні відносини [15, с. 86].

Погоджуючись із значенням процедурної форми для належного врядування, вкажемо, що вона може і повинна розглядатись як самостійна форма публічного адміністрування.

Так, у системі правових форм публічного адміністрування зможуть знайти своє місце такі види діяльності, як: внесення та надання відомостей до реєстрів, звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду із позовом або поданням, здійснення державного фінансового моніторингу, звернення із запитом про отримання податкової інформації тощо. Зауважимо, що у наведених прикладах саме процедура виступає засобом об'єктивності діяльності публічної адміністрації та не вимагає схвалення адміністративного акта. Коли ж йдеться про зовнішню і внутрішню форми як елементи структури правової форми публічного адміністрування, мається на увазі процедури підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень. Наприклад, процедура схвалення нормативних актів, провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

У навчальній літературі розрізняють два види процесуально-процедурних форм публічної адміністрації: а) процедурні (наприклад, підготовка й ухвалення управлінського рішення); б) процесуальні (наприклад, у рамках адміністративно-деліктного провадження) [12, с. 168].

Враховуючи те, що термін «процесуальна форма» використовується переважно для характеристики порядку реалізації судової юрисдикції, порядок діяльності органів публічної адміністрації доцільно термінувати за допомогою словосполучення «процедурна форма».

Процедурні форми діяльності публічної адміністрації залежно від ступеня правової регламентації доцільно поділяти на адміністративні процедури та адміністративні провадження. Адміністративні процедури характеризуються меншим ступенем нормативної урегульованості порівняно з адміністративними провадженнями. Як дискусійне положення, зробимо припущення про доцільність визнання адміністративної процедури як процедурної правової форми реалізації регулятивних повноважень публічної адміністрації, адміністративного провадження – юрисдикційних.

Можливий і інший критерій поділу процедурних форм – за суб'єктом ініціативи, за яким розрізняють: а) ті, що здійснюються публічною адміністрацією з власної ініціативи внаслідок вимог закріпленої за ними компетенції (втручальні провадження); б) ті, що застосовуються публічною адміністрацією з ініціативи інших суб'єктів (заявні провадження) [12, с. 181].

Таким чином, залежно за критерієм мети застосування (призначенням) потрібно розрізняти матеріальні та процедурні правові форми діяльності публічної адміністрації.

Повертаючись до вивчення зовнішньої та внутрішньої зовнішньої форми, варто звернути увагу на існування структурної форми, яка передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури суб'єктів публічної адміністрації [16, с. 173]. Саме структурна форма повинна розглядатися як внутрішня форма організації діяльності системи або конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Незважаючи на їхню уявну схожість із зовнішніми формами – нормативними та індивідуальними актами управління, адміністративними договорами, структурні форми мають ряд особливостей саме у процедурі підготовки, ухвалення та реалізації управлінського рішення. Такі особливості стосуються: ухвалення рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію органів виконавчої влади, затвердження положення про них, визначення компетенції на рівні законодавчих або підзаконних актів, визначення територіальної організації (територіальних органів), порядку взаємодії між структурними та територіальними підрозділами, використання інформаційних ресурсів, порядку доступу до них, розподілу повноважень між керівництвом органу публічної адміністрації, особливостей призначення, переведення та звільнення з посад державної служби, строків таких дій, затвердження посадових інструкцій та положень про структурні підрозділи тощо.

Підбиваючи попередні підсумки, можемо стверджувати, що за ознакою спрямованості варто виділяти зовнішні та внутрішньоструктурні правові форми публічної адміністрації.

Втім структурні правові форми можуть знайти місце і в інших варіаціях класифікаційного поділу правових форм публічного адміністрування.

Так, науковці та дослідники класифікують правові форми публічного адміністрування за змістом на: правотворчі (правовстановлюючі) та правозастосовні [13, с. 26], регулятивні та правоохоронні [1, с. 4]; зобов'язуючі; забороняючі; дозволяючі [12, с. 65]; правотворчі, праворегулятивні та правоохоронні форми [8, с. 79].

Враховуючи те, що і встановлення норм права і їх застосування органами публічної адміністрації може виконувати як правоохоронні, так і регулятивні функції, а зобов'язання, заборона і дозвіл є швидше способом правового впливу, що у сукупності та певному співвідношенні між собою характеризуватимуть методи діяльності публічної адміністрації, пропонуємо за ознакою змісту розрізняти правотворчі та правозастосовні правові форми.

Необхідно звернути увагу і на подальше групування правових форм у межах виділених класифікаційних класів за ознакою функцій у публічному адмініструванні.

Так, Д. В. Приймаченко запропоновано розрізняти такі підвиди правозастосовної форми: регулятивна (оперативно-виконавча), контрольна, правоохоронна, установча та реєстраційно-дозвільна [13, с. 28], І. П. Яковлевим названі форми поділено на регулятивні та правоохоронні [15, с. 95]. Кожен з названих підходів є правильним і може застосовуватись для групування правових форм публічного адміністрування.

Відповідно, враховуючи вимогу до безперервності поділу, за ознакою змісту правові форми публічного адміністрування доцільно поділяти на правотворчі та правозастосовні, які, у свою чергу, можуть бути поділені на регулятивні, структурні та правоохоронні.

Практичне значення такого підходу може бути з'ясоване вже на етапі аналізу правотворчих форм. Так, вимоги до регулятивної правотворчої форми діяльності публічної адміністрації викладено у Законі України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [17], Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [18], застосування структурної правової форми публічного адміністрування визначено окремими нормативними актами, серед яких перш за все варто вказати на Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [18], Постанову Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [19], Постанову Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 «Про затвердження типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [20]. Щодо правоохоронної правотворчої форми, то варто вказати на відсутність систематизованих вимог щодо її формування та застосування. Нормативні акти, як правило, містять вказівку на можливість визначення підзаконними актами процедур складання протоколів про адміністративні правопорушення, порядку складання та направлення платникам податків податкових повідомлень-рішень, податкових вимог, вимог про сплату недоїмки з єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо. Якщо у випадку регулятивних та структурних форм визначено особливості процедур їхнього застосування – схвалення відповідних нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, то правоохоронні правотворчі форми залишаються поза увагою законодавця.

У свою чергу, і правозастосовні форми за функціями у правовому регулюванні можуть бути поділені на регулятивні, охоронні та структурні. Регулятивні форми містять у собі: форми планування, контрольні, установчі, атестаційні, реєстраційні, дозвільні форми. Правоохоронні форми – форми застосування заходів адміністративного запобігання, припинення та відповідальності. Кожна з наведених правоохоронних форм може бути розрізнена залежно від виду заходу адміністративного примусу або виду відповідальності. Дійсно, застосування адміністративних стягнень відбувається у формі постанови за справою про адміністративні правопорушення, штрафних (фінансових) санкцій за порушення податкового законодавства – податкового повідомлення-рішення, санкцій за порушення антимонопольного законодавства – рішення у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції тощо. Виокремлення структурних форм як окремого підкласу правозастосовних форм зумовлене особливостями створення, зміни, припинення, реорганізації територіальних та структурних підрозділів органів публічної адміністрації, призначення та звільнення з посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Наведені вище способи групування правових форм публічного адміністрування є варіантами природної класифікації, тобто групування правових форм за суттєвими, важливими ознаками – метою застосування, змістом та функціями у правовому регулюванні.

У літературі наводяться й інші способи класифікацій правових форм, які здійснюються за другорядними, несуттєвими ознаками і належать до штучних класифікацій, які дозволяють більш глибоке пізнати емпіричну множину існуючих правових форм діяльності публічної адміністрації.

Так, за критерієм обсягу виділяють загальнообов'язкові та адресовані конкретним суб'єктам правові форми [21, с. 124; 22, с. 78]. Іноді назване групування проводять за ознакою кола осіб, на яких вони поширюються [12, с. 38]. За суб'єктним складом розрізняють односторонні та дво- або багатосторонні (адміністративні договори) [12, с. 204; 21, 175; 22, с. 79]. Заслугує на увагу і групування правових форм публічного адміністрування за досягнутими результатами: а) позитивне регулювання (затвердження програм соціально-економічного розвитку, видання положень про органи влади тощо); б) реакція на негативні явища в публічному адмініструванні (застосування заходів адміністративної відповідальності) [12, с. 178]. Однак наведений варіант класифікації відповідає вже названому вище критерію функцій у правовому регулюванні, за яким і правотворчі, і правозастосовні форми поділяються на регулятивні, правоохоронні та структурні.

За ступенем юридичного вираження розрізняють: а) основні (видання правових актів); б) похідні, які базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки, що мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо) [12, с. 206]. У цьому зв'язку потрібно звернути увагу на наукову позицію І. М. Машарова, який акцентує увагу не на юридичному наслідку форми, а на ступені її юридичного вираження і за цією ознакою виділяє: основні дії (видання нормативних та індивідуальних актів, адміністративних договорів) та дії, що базуються на них, опосередковані правом та призводять до юридичних наслідків (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення) [22, с. 79]. Висловлення вченого свідчить не лише про необхідність детальної розробки зв'язку матеріальної та процедурної форми публічного адміністрування, однак і дає можливість поставити питання про існування основних та допоміжних форм публічного адміністрування. Так, схваленню нормативного акта передують такі дії, як аналіз ситуації і варіантів правового впливу, підготовка проекту акта, оприлюднення та обговорення проекту акта, а після схвалення – доведення акта до відома виконавців [23, с. 275], виданню індивідуальних актів: експертизи, контрольні заходи, складання протоколів, актів, довідок тощо, вчинення окремих юридично значимих дій можливе лише за умови отримання приватним суб'єктом електронного підпису, приєднання до договору про визнання електронних документів.

**Висновки і пропозиції.** Підбиваючи підсумок проведеного дослідження, можемо дійти таких висновків. Класифікація правових форм публічного адміністрування дозволяє вивчити та згрупувати емпіричну множину існуючих способів зовнішньої об'єктивної діяльності публічної адміністрації, виявити існуючі недоліки у їх правовому регулюванні. На основі дослідження вже вироблених наукою адміністративного права варіантів класифікації правових форм та практики діяльності органів публічної адміністрації

запропоновано авторський поділ правових форм публічного адміністрування на класи та підкласи.

Так, за ознакою мети застосування запропоновано розрізняти матеріальні та процедурні правові форми публічного адміністрування. У свою чергу, клас матеріальних форм може бути поділений на такі підкласи: нормативні акти, індивідуальні акти, акти-плани, адміністративні договори. Процедурні форми вміщують підкласи адміністративних процедур та адміністративних проваджень.

За критерієм змісту правові форми публічного адміністрування доцільно поділяти на клас правотворчих і клас правозастосовних форм. Кожен з наведених класів за ознакою функцій у публічному адмініструванні може бути поділений на підкласи регулятивних, охоронних та структурних форм.

До варіантів штучної класифікації правових форм потрібно віднести такі: за ознакою спрямованості (зовнішні та внутрішньоструктурні); за ступенем юридичного вираження (основні та додаткові); за обсягом регулюючого впливу (загальнообов'язкові та індивідуальні); за суб'єктом складом: односторонні та дво- або багатосторонні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления : учебное пособие / Р. Ф. Васильев. – Москва, 1970. – 171 с.
2. Коренев А. П. Административное право России : учебник / А. П. Коренев. – Часть I. – Москва : Издательство «Щит-М», 1999. – 280 с.
3. Попов Л. Л. Административное право : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Москва, 2009. – 396 с.
4. Стариков Ю. Н. Административное право : учебник / Ю. Н. Стариков, Д. Н. Бахран, Б. В. Российский. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – Москва, 2008. – 816 с.
5. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х т. – Т. 2. / Ю. Н. Стариков. – Москва, 2002. – 728 с.
6. Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации : учебное пособие / С. В. Тихомиров. – Москва : Юрлитинформ, 2003. – 374 с.
7. Попова Н. Ф. К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти / Н. Ф. Попова // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. – 2011. – № 8. – С. 47–55.
8. Кононова П. И. Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киялханова. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва, 2012. – 759 с.
9. Каган М. С. Избранные труды : в VII томах. – Том I : Проблемы методологии / М. С. Каган. – Санкт-Петербург : ИД «Петрополис», 2006. – 356 с.
10. Стричинець О. В. Класифікація як логічна операція у галузі права / О. В. Стричинець // Гуманітарний часопис. – 2007. – № 4. – С. 112–117.
11. Литовченко В. И. Классификация и систематизация терминов / В. И. Литовченко // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета имени академика М. Ф. Решетнева. – 2006. – № 3(10). – С. 156–159.
12. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. – Київ, 2012. – 805 с.

13. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Приймаченко. – Ірпінь, 2007. – 43 с.

14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

15. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Яковлев І. П. – Одеса, 2016. – 224 с.

16. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – Київ : Юрінком Інтер, 2001. – 576 с.

17. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України : від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

18. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України : від 11 берез. 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

19. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України : від 20 жовт. 2011 р. № 1074 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-p>

20. Про затвердження типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України : від 25 трав. 2011 р. № 563 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-p>

21. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. – Москва : Юрист, 2000. – 567 с.

22. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : монография / И. М. Макаров. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 239 с.

23. Адміністративне право України: Академ. курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. : у 2-х т. – Т. 1 : Загальна частина / від. ред. В. Б. Авер'янов. – Київ, 2004. – 583 с.

## REFERENCES

1. Vasilev, R. F. (1970), *Pravovyye aktyi organov upravleniya* [Legal acts of governing bodies]. Moscow [in Rus.].

2. Korenev, A. P. (1999), *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative law of Russia]. Vol. 1, Publishing office «Schit-M», Moscow [in Rus.].

3. Popov, L. L., Migachev, Yu. I. & Tihomirov, S. V. (2009), *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. (2-th ed), Moscow [in Rus.].

4. Starilov, Yu. N., Bahran, D. N. & Rossiyskiy, B. V. (2008), *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. (3-th ed), Moscow [in Rus.].

5. Starilov, Yu. N. (2002), *Kurs obshchego administrativnogo prava* [General Administrative Law Course]. Vol. 2, Moscow [in Rus.].



6. Tihomirov, S. V. (2003), *Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation] tutorial Yurlitinform, Moscow [in Rus.].
7. Popova, N. F. (2011), «To the issue of administrative legal forms and methods of the executive authorities», *Vestnik Rossiyskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta*, No 8, pp. 47–55 [in Rus.].
8. Kononova, P. I., Kikotya, V. Ya. & Kilyashanova, I. Sh. (2012), *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. (5-th ed), Moscow [in Rus.].
9. Kagan, M. S. (2006), *Izbrannyye trudy v VII tomah. Tom I. Problemyi metodologii* [Selected Works in VII volumes. Volume I. Methodology problems], ID «Petopolis», Saint Petersburg [in Rus.].
10. Strychynets, O. V. (2007), «Classification as a logical operation in the field of law». *Humanitarian journal*, No 4, pp. 112–117 [in Ukr.].
11. Litovchenko, V. I. (2006), «Classification and systematization of terms», *Vestnik Sibirskogo gosudarstvennogo aerokosmicheskogo universiteta imeni akademika M. F. Reshetneva*, No 3(10), pp. 156–159 [in Rus.].
12. Kovalenka, V. V. (Ed.) (2012), *Kurs administratyvnoho prava Ukrainy* [Course of administrative law of Ukraine], Kyiv [in Ukr.].
13. Prymachenko, D. V. (2007), *Administratyvna diyal'nist' mytnykh orhaniv u sferi realizatsiyi mytnoyi polityky derzhavy: avtoref. dys. na zdobuttya nauk. stupenya d-ra yuryd. nauk* [Administrative activity of customs bodies in the sphere of realization of the customs policy of the state: author's abstract to the dissertation for PhD], Irpin, 43 p. [in Ukr.].
14. Skakun, O. F. (2001), *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of state and law], Konsum, Kharkiv [in Ukr.].
15. Iakovliev, I. P. (2016), *Formy i metody publichnoho administruvannya u derzhavnii mytnii spravi : dys. ... kand. yuryd. nauk* [Forms and methods of public administration in the state customs: author's abstract to the dissertation for PhD], Odesa, 224 p. [in Ukr.].
16. Kolomoiets, T. O. (2001), *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs* [Administrative Law of Ukraine. Academic course], Yurinkom Inter, Kyiv, 576 p. [in Ukr.].
17. The Law of Ukraine «On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity» № 1160-IV. (2003, September 11), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> [in Ukr.].
18. The Law of Ukraine «On central executive authorities» № 3166-VI (2011, March 11), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukr.].
19. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the approval of the Procedure for the implementation of measures related to the formation, reorganization or liquidation of ministries and other central executive authorities October, 20, 2011. № 1074 (2011, October 20), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-p> [in Ukr.].
20. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the model provision on territorial bodies of the ministry and other central executive body: May 25, 2011 № 563 (2011, May 25), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-p> [in Ukr.].
21. Kozlov, Yu. M. & Popov, L. L. (2000), *Administrativnoe pravo* [Administrative law], Yurist, Moscow [in Rus.].

22. Masharov, I. M. (2009), *Administrativno-publichnaya deyatelnost v Rossii. Problemyi pravovogo regulirovaniya* [Administrative and public activity in Russia. Problems of legal regulation], YuNITI-DANA, Moscow [in Rus.].

23. Averianov, V. B. (Ed) (2004), *Administrativne pravo Ukrainy: Akademichnyy kurs* [Administrative Law of Ukraine. Academic course], Vol. 1. General Chapter. Kyiv [in Ukr.].

#### **V. R. Bila. Legal forms of public administration: classification issues**

*The article presents the author's attempt to classify legal forms of public administration. It indicates the advantages and disadvantages of classification as a method of scientific knowledge.*

*Criteria of natural and artificial classification are delimited. The grounds for natural classification are recognized: the purpose of the application, the content of the form, the functions in public administration.*

*Depending on the purpose of the application, it was proposed to distinguish between material and procedural forms of public administration. The class of procedural forms contains both administrative procedures and administrative proceedings.*

*The content of legal forms allows them to be divided into lawmaking and law enforcement, each of these classes can be divided into subclasses of regulatory, protective and structural forms.*

*Allocation of structural forms as a separate subclass is conditioned by the content, procedures and functions in public administration.*

**Key words:** *public administration, legal forms, classification, material forms, procedural forms.*

*Стаття надійшла до редколегії 16 квітня 2019 року*