

**Министерство образования и науки Украины  
Харьковский национальный автомобильно – дорожный  
университет**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ  
по дисциплине  
«Административное право»**

**Составитель Ерофеев Л.В.**

**Харьков, ХНАДУ, 2013**

# **Тема 1. Предмет и система административного права**

- 1. Административное право Украины как отрасль права**
- 2. Метод административного права**
- 3. Понятие и виды административно-правовых норм**
- 4. Понятие административно-правовых отношений**

## **1. Административное право Украины как отрасль права**

*Административное право — это отрасль права (совокупность правовых норм), регулирующая с целью реализации задач и функций государства общественные отношения управленческого характера, которые складываются в сфере исполнительной и распорядительной деятельности органов исполнительной власти, внутриорганизационной деятельности других государственных органов, а также в процессе осуществления общественными организациями, их органами внешних юридически властных полномочий.*

Административное право является самостоятельной отраслью права, с помощью которой государство регулирует однородные общественные отношения в сфере государственного управления, развивает и укрепляет его демократические основы. Административному праву принадлежит особая роль в механизме правового регулирования — оно выступает необходимым и важным инструментом управления социальными процессами в обществе. *Иначе говоря, административное право — это управленческое право, которое отличается от других отраслей права спецификой предмета, метода регулирования и структурными особенностями (системой размещения нормативного материала).*

**Предмет административного права** *составляет широкий комплекс общественных отношений, возникающих в процессе реализации функций государственного управления, в связи с осуществлением широкой и разнообразной исполнительной и распорядительной деятельности.*

*Административному праву присущи определенные рамки правового регулирования — это сфера деятельности исполнительных органов и общественные отношения управленческого характера, которые складываются в этой сфере. Они возникают, развиваются и прекращаются между: вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти (между Кабинетом Министров Украины и областной государственной администрацией); органами исполнительной власти и подчиненными им предприятиями, учреждениями, организациями (между Министерством образования и науки Украины и ректором высшего учебного заведения); органами исполнительной власти, не связанными непосредственным подчинением (между Министерством*

охраны здоровья Украины и Министерством образования и науки Украины); *органами управления и органами общественных организаций* (между областной государственной администрацией и президиумом областного совета профсоюзов); *органами исполнительной власти и гражданами* (между районным отделом внутренних дел и гражданином, который привлекается к административной ответственности).

*Для указанных общественных отношений характерна органическая связь с целями государственного управления и поэтому в них, как правило, участвует орган государственного управления или должностное лицо, представляющее этот орган и наделенное определенными полномочиями по осуществлению исполнительной и распорядительной деятельности.*

Управленческие отношения могут складываться в связи с внутриорганизационной деятельностью управленческого характера других государственных органов, их должностных лиц. Например, прокурор области руководит работой городских и районных прокуроров, осуществляет подбор и размещение кадров, контроль за исполнением возложенных на них полномочий и пр. Однако эта деятельность прокурора является вспомогательной относительно основной, поскольку она направлена на обеспечение условий для нормального осуществления возложенных на прокуратуру Конституцией Украины функций. То же самое можно сказать и об управленческой деятельности судебных органов как вспомогательной относительно правосудия.

**Мы различаем два типа управленческой деятельности: исполнительно-распорядительную, осуществляемую органами исполнительной власти, и управленческую, осуществляемую иными государственными органами и общественными организациями.** Общее между ними состоит в совпадении формальных моментов (подбор кадров, контроль и проверка исполнения и т.п.), а отличие между ними связано с характером деятельности, ее значением в механизме осуществления функций государства. Предполагается, что это отличие является определяющим.

## **2. Метод административного права**

*В теории права принято выделять три основных способа правового регулирования. Это — предписание* (наложение прямой юридической обязанности осуществить определенные действия); **запрет** (наложение прямой юридической обязанности не осуществлять определенные действия); **разрешение** (юридическое разрешение осуществлять определенные действия по своему усмотрению).

*Под административно-правовым методом регулирования понимается совокупность правовых средств и способов (приемов), которые применяют органы управления для обеспечения регулирующего воздействия норм административного права на общественные отношения.* Так, административное право регулирует управленческие отношения между высшими и низшими органами исполнительной власти, построенные на основах организационной подчиненности. Соответственно каждое звено системы органов исполнительной власти подчинено по вертикали соответствующем высшему звену.

*Особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений наиболее четко проявляются в следующем.*

Во-первых, для него характерны предписания соответствующих органов исполнительной власти (должностных лиц). Другая сторона урегулированных общественных отношений обязана подчиняться этому предписанию.

Во-вторых, юридически властные предписания субъекта государственного управления являются односторонними. Если гражданское право предусматривает волеизъявление двух сторон отношений, то предметом административного права являются такие отношения, в которых четко выражено волеизъявление одной стороны, при этом ей принадлежит решающее значение. Соответственно только субъект управления уполномочен давать властные предписания, обязательные для другой стороны отношений. В этом проявляется наличие юридического неравенства сторон: волеизъявление субъекта управления не является равным волеизъявлению объекта управления, иначе отношения приобрели бы договорный характер. Вот почему общественные отношения, которые регулируются административным правом, часто называют властными отношениями.

Из сказанного можно сделать определенные выводы. Административно-правовой метод используется при определении прав и обязанностей участников регулируемых отношений, санкций и порядка их применения. Административно-правовой метод регулирования проявляется в юридическом неравенстве участников отношений, прямом организационном подчинении одного из них другому. В процессе административно-правового регулирования распоряжения органов государственного управления, адресованные иным участникам управленческих отношений, являются обязательными к исполнению. Управленческие отношения могут возникать помимо воли другой стороны, так как органы исполнительной власти действуют от имени государства, наделены юридически властными полномочиями.

*В административно-правовом регулировании управленческих отношений используются административное нормотворчество и распорядительство, а также административные меры правоохрнительного характера.*

*Административное нормотворчество — это установление органами исполнительной власти подзаконных обязательных правил поведения в сфере государственного управления.*

*Административное распорядительство проявляется в решении органами управления, их должностными лицами вопросов индивидуального характера. Дальнейшее развитие административного нормотворчества и распорядительства в современных условиях тесно связано с улучшением их форм, усовершенствованием законодательства, усилением экономических и организационных рычагов реализации управленческих решений, повышением профессиональных знаний государственных служащих, расширением научных основ и культуры управления трудом.*

*К административным мерам правоохрнительного характера относятся меры, направленные на поддержание режима законности и дисциплины в государственном управлении, применение предусмотренных законом способов воспитательного и принудительного воздействия. Они используются для охраны общественного порядка, собственности, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного порядка управления, укрепления законности, предупреждения правонарушений и борьбы с ними, воспитания граждан в духе соблюдения Конституции и законов Украины.*

Таким образом, административно-правовой метод отражает властную природу государственного управления, односторонность и юридическую обязательность предписаний субъектов управления, а урегулированные этим методом отношения определяются как отношения власти и подчинения.

### **3. Понятие и виды административно-правовых норм**

Административно-правовая норма представляет собой разновидность правовых норм. Она отражает сущность урегулированных ею общественных отношений, является необходимым элементом конкретного административно-правового акта (закона, указа Президента, постановления Кабинета Министров и др.).

**Административно-правовая норма — это правило поведения, установленное государством (Верховной Радой Украины, органом исполнительной власти) с целью регулирования общественных отношений в**

**сфере государственного управления.** Нормы административного права определяют границы надлежащего, допустимого и рекомендованного поведения людей, деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, а также предприятий, учреждений, организаций и трудовых коллективов в сфере исполнительной власти. *Нормы административного права устанавливают правовой режим взаимоотношений субъектов государственного управления и местного самоуправления, порядок осуществления организационно-управленческой деятельности, определяют права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти и гарантии их реализации.* Среди норм административного права значительное место занимают нормы об ответственности (административной, дисциплинарной, материальной). Большая часть норм административного права носит императивный (приказной) характер, их реализация подкрепляется возможностью применения принудительной силы государства.

**Существуют различные виды административно-правовых норм.** По форме выражения (проявления) административно-правовые нормы делятся на запрещающие, обязывающие, уполномочивающие, стимулирующие (поощрительные), рекомендательные.

Как и любая другая норма права, административно-правовая норма состоит из гипотезы, диспозиции и санкции. Наиболее четко выражается диспозиция нормы, поскольку в ней содержится правило надлежащего поведения. Гипотеза представляет собой характеристику условий, при которых необходимо руководствоваться требованиями данной нормы. Она чаще всего полностью не формулируется. Это объясняется тем, что большинство административно-правовых норм регламентируют деятельность органов исполнительной власти и их требования реализуются в процессе деятельности этих органов. Относительно других сторон управленческих отношений гипотеза может быть сформулирована.

#### **4. Понятие административно-правовых отношений**

Аппарат исполнительной власти обеспечивает выполнение задач в сферах хозяйственного, социально-культурного, административно-политического строительства и в иных отраслях управленческой деятельности.

В процессе управления возникают организационные связи между участниками этих отношений, многие из которых требуют правового регулирования. Такое регулирование осуществляется с помощью административно-правовых норм и таким образом превращает их в административно-правовые отношения.

*Административно-правовые отношения — это общественные отношения в сфере государственного управления, участники которых выступают носителями прав и обязанностей, урегулированных нормами административного права.*

Административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений, а потому характеризуются их общими признаками. Составные части административно-правовых отношений — субъекты, объекты и юридические факты. Участники административно-правовых отношений имеют конкретные права и обязанности и являются субъектами правоотношений.

Исходя из положений действующего законодательства Украины, к субъектам административно-правовых отношений можно отнести: государственные органы (органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, администрации государственных предприятий и учреждений); структурные подразделения органов государства, должностных лиц государственных органов; собственника (представителя, менеджера, уполномоченного собственника); объединение граждан, кооперативы, органы самоуправления, самодеятельные организации; граждан Украины, иностранных граждан, лиц без гражданства.

Предпосылкой вступления названных субъектов в конкретные административно-правовые отношения является наличие у них правоспособности и дееспособности.

Административная правоспособность — это возможность субъекта административных правоотношений иметь права и нести юридические обязанности в сфере исполнительной власти. Государственные органы, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, имеют конкретные властные полномочия, которые по своему характеру и объему зависят от компетенции данного органа. Административная правоспособность государственного органа (должностного лица) зависит от объема его компетенции.

Кроме того, административная правоспособность должностного лица определяется также его должностными полномочиями, которые выражены в законе или иных правовых актах. Административную правоспособность имеют государственные предприятия и учреждения, а также объединения граждан, органы самоуправления, самодеятельные организации и их органы.

Административная правоспособность государственных органов, государственных и негосударственных организаций возникает, как правило, с момента издания акта об их учреждении, а прекращается с их ликвидацией или

реорганизацией. Административная правоспособность граждан в сфере государственного управления возникает с момента рождения и прекращается с их смертью. *Административная правоспособность служит основой административной дееспособности.*

*Административная дееспособность — это способность своими действиями приобретать и реализовывать права и обязанности в сфере управления.*

Особенность административной правоспособности и дееспособности состоит в том, что они означают возможность быть субъектом административно-правовых отношений.

*Объект — это то, ради чего возникают правоотношения. Объектом административно-правовых отношений выступает поведение участников управленческих отношений (действия, воздержание от действий).* Действия участников управленческих отношений могут осуществляться ради разнообразных правовых интересов. Это могут быть вещи, материальные ценности, продукты духовного творчества, личные нематериальные блага, а именно: здоровье, достоинство человека, нравственность и др. Так, если объектом правоотношений является поведение участников (например, передача государственного имущества от одного органа управления другому или реквизиция вещей), то предметом административных правоотношений будут объекты материального характера, т. е. имущество, вещи. В управлении культурой и искусством, здравоохранением, делами молодежи и спорта предметом этих отношений выступают культурные и духовные ценности, здоровье, нравственность, т. е. факторы нематериальные.

*Основанием возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений являются юридические факты. Это действия и события.*

Под действиями понимают факты, которые возникают по воле людей. Они могут быть как правомерными, так и неправомерными.

*Правомерные действия* отвечают требованиям административно-правовых норм. К правомерным действиям, которые порождают административно-правовые отношения, относятся акты управления — указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Кабинета Министров и др. Для государственного управления наиболее характерны юридические акты, которые имеют индивидуальный характер, поскольку они порождают конкретные административно-правовые отношения непосредственно (например, Указом Президента Украины гражданин назначен заместителем министра образования и науки Украины, что непосредственно порождает административно-правовые

отношения между лицом, назначенным на эту должность, и другими работниками Министерства образования и науки Украины). Административно-правовые отношения возникают также в связи с действиями отдельных граждан и должностных лиц, например, в случае обращения гражданина с жалобой на действия должностного лица. Кроме того, юридическим фактом, который влечет возникновение административно-правовых отношений, может быть бездеятельность.

*Неправомерные действия* — это правонарушения, проступки, которые влекут за собой применение мер принудительного воздействия. К неправомерным действиям относятся правонарушения, в том числе административные и дисциплинарные, за которые наступает ответственность, например, административная ответственность за уклонение от выполнения законных требований прокурора либо невыполнение распоряжения государственного или иного органа о трудоустройстве. Совершение правонарушения влечет за собой возникновение определенного круга отношений, связанных с применением норм материального и процессуального административного права.

Административно-правовые отношения возникают не только в результате деятельности людей, но и в случае возникновения событий. События — это явления, которые не зависят от воли людей, но влекут за собой определенные правовые последствия. Например, к событиям относятся стихийные бедствия (наводнения, землетрясения, пожары, эпидемии, эпизоотии и т. п.).

*Административно-правовые отношения характеризуются всеми признаками* правовых отношений, но, кроме того, имеют некоторые особенности, которые состоят в том, что:

1) административно-правовые отношения складываются в сфере управления, т. е. в повседневной практической реализации задач и функций государства относительно осуществления управления хозяйственным, социально-культурным строительством, административно-политической сферой, иной управленческой деятельностью;

2) во всех отношениях одной из сторон обязательно выступает орган исполнительной власти (государственного управления) или общественная организация, наделенная государственно-властными полномочиями;

3) административно-правовые отношения — это особая связь между их участниками, один с которых при данных обстоятельствах имеет право требовать от другого такого поведения, которое предусмотрено административно-правовой нормой;

4) орган управления обязан реализовать свои материально-правовые и процессуальные права, т. е. право является одновременно и обязанностью субъекта административно-правовых отношений;

5) административно-правовые отношения могут возникнуть по инициативе какого-либо субъекта административного права, но согласие другой стороны не является обязательным условием для их возникновения;

6) нарушение одной из сторон своих обязанностей предопределяет ее ответственность не перед другой стороной, а перед государством в лице его компетентных органов;

7) административно-правовые отношения, которые возникают между органами исполнительной власти и иными субъектами административного права, не всегда являются отношениями, которые осуществляются по методу власти и подчинения. Эти отношения могут реализовываться на основе как власти и подчинения, так и равенства сторон, т. е. каждая сторона обязана выполнять конкретные требования правовой нормы. Здесь всегда имеет место такая связь: правомочие — обязанность — правомочие. Наличие взаимных прав и обязанностей характерно для достаточно широкого круга административных правоотношений;

8) санкции, которые применяются к сторонам административно-правовых отношений за нарушение ими своих прав и обязанностей, — это, как правило, меры административного принуждения, административной и дисциплинарной ответственности, может наступить также материальная или уголовная ответственность;

9) споры, которые возникают между сторонами административно-правовых отношений, решаются как в административном, так и в судебном порядке. Большинство административно-правовых споров решается в административном порядке, т. е. уполномоченными на то органами государственной исполнительной власти или должностными лицами. Конституцией Украины каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц (ст. 55).

В целом административно-правовые отношения характеризуются двумя самыми важными чертами: с одной стороны — это формы социальных отношений, поскольку в них обязательно участвуют люди или их объединения, а с другой — это формы организационных отношений, в процессе реализации которых решаются задачи управленческой деятельности.

## **Тема 2: Субъекты административного права Украины**

**1. Граждане. Основы административно-правового статуса граждан.**

**2. Права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти**

**3. Обращения граждан**

**4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства**

**1. Граждане. Основы административно-правового статуса граждан.**

Граждане — наиболее многочисленная группа субъектов административно-правовых отношений. Конституция Украины отдает предпочтение интересам, правам и свободам граждан перед интересами, правами и свободами других участников правовых отношений, исходя из приоритета общечеловеческих ценностей.

Чаще всего лицо вступает в отношения с государством в сфере исполнительной власти, где практически реализуются предоставленные ему Конституцией и законами Украины права и свободы. Для реализации некоторых прав, свобод и выполнения обязанностей важное значение имеет гражданство — постоянная правовая связь лица и Украинского государства, которая проявляется в их взаимных правах и обязанностях. Право на гражданство — неотъемлемое право гражданина Украины, он не может быть лишен своего гражданства. Каждое лицо имеет право на гражданство в Украине, которое оно может получить при определенных условиях. Гражданство не связывается с постоянными трудовыми или служебными отношениями лица с конкретной организацией.

На всех лиц, которые постоянно или временно находятся на территории Украины, распространяется юрисдикция Украинского государства. Тем не менее, законодательство во многих случаях четко разграничивает статус гражданина и статус лица, не отождествляет их. Гражданин Украины имеет более широкий объем прав и обязанностей, чем лицо, которое не связано отношениями гражданства с государством, в том числе и в сфере защиты (недопустимость выдачи гражданина Украины иностранному государству, защита прав граждан за границей и др.).

Административно-правовой статус гражданина Украины является составной частью его общего статуса, который установлен Конституцией Украины, Законом Украины «О гражданстве Украины» (в редакции от 18 января 2001 г.) и другими законодательными актами Украины.

Граждане Украины равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других признаков. Равноправие граждан Украины обеспечивается во всех отраслях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Все эти конституционные положения подтверждаются законами Украины о собственности, о предпринимательстве, о предприятиях, о земле, об объединениях граждан и др.

**Правовой статус гражданина включает в себя:**

а) основные (неотъемлемые) права (или права и свободы человека и гражданина);

б) комплекс прав и обязанностей, которые закрепляются Конституцией Украины, нормами разных отраслей права, в том числе административно-правовыми нормами;

в) гарантии реализации этих прав и обязанностей, а также механизм их охраны государством.

*К основным правам, кроме неотъемлемых (на жизнь, здоровье, честь, достоинство и др.), можно отнести: свободу слова, митингов, демонстраций, собраний, собственности, пользование средствами транспорта, строениями, политические права (участие в законодательной, исполнительной и юрисдикционной деятельности государства) и др.*

*Комплекс прав и обязанностей в разных областях исполнительной деятельности составляют права на предпринимательство и создание предприятий, на землю, на образование, на пользование достижениями культуры и др.*

*Гарантии реализации этих прав и обязанностей, а также механизм обеспечения их государством закреплены в Конституции и законодательных актах Украины.*

*Административно-правовой статус гражданина Украины обуславливается объемом и характером его административной правосубъектности, которую составляют административная правоспособность и административная дееспособность.*

*Административная правоспособность — это признанная законом за гражданином фактическая возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера. Административная правоспособность возникает с момента рождения человека. Ее объем устанавливается и изменяется с помощью административно-правовых*

норм. Она подтверждается документами о гражданстве — паспортом гражданина Украины, а для лиц до 16 лет — свидетельством о рождении.

Правоспособность не может быть ограничена или отчуждена, от нее невозможно отказаться добровольно (поскольку такой отказ не имеет юридической силы). Правоспособность человека образует юридическое понятие лица и гражданина. Только в случаях, предусмотренных уголовным или административным законодательством, гражданин может быть лишен какой-либо части административной правоспособности — права передвижения, родительских прав и т.п.

Административная дееспособность является второй составной частью административной правосубъектности. При этом административная правоспособность служит основой административной дееспособности граждан, поскольку она создает условия, посредством которых реализуются их субъективные права и обязанности.

*Административная дееспособность* — это признанная законом возможность граждан своими действиями приобретать и осуществлять права и исполнять обязанности административно-правового характера. *В полном объеме административная дееспособность возникает с достижением 18-летнего возраста.* Вместе с тем она возникает и по достижении 16-летнего возраста — получение паспорта и соблюдение правил паспортной системы, охрана природы и др. Административная дееспособность может наступать в некоторых случаях и до достижения 16-летнего возраста — право на труд.

## **2. Права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти**

Объем конкретных субъективных прав и обязанностей связан с течением времени, изменением жизненных условий. Реализация прав и выполнение обязанностей обеспечиваются государством путем их юридического оформления, а также ответственностью как самих граждан, так и государственных органов, государственных служащих за их соблюдение. Важное значение имеет защита этих прав гражданами через обращения, в том числе путем подачи жалобы (административной или судебной).

*По своему содержанию права граждан можно разделить на три группы:*

1) на участие в государственном управлении и социально-политическую активность: право на государственную службу, внесение предложений, получение необходимой информации и документов в установленной форме, проведение собраний, митингов, демонстраций, создание общественных объединений или вхождения в них и др.;

2) на получение помощи от соответствующих компетентных организаций: право на медицинскую, санитарно-эпидемиологическую помощь, бесплатное пользование благами (библиотеками, парками и др.), пользование транспортом, получение возмездных и других услуг;

3) на права, которые защищаются в административном порядке (административная жалоба, административно-юрисдикционное производство), в судебном порядке (жалоба, иск) и лично гражданином (необходимая оборона).

Взаимодействуя с органами исполнительной власти, граждане реализуют, прежде всего, права: на участие в управлении; на объединение; на проведение митингов, демонстраций, собраний; наличные или коллективные обращения в государственные органы; на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность жилья; на передвижение; на информацию; на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями государственных организаций, а также должностных лиц при выполнении ими служебных обязанностей.

*Обязанности граждан в сфере государственного управления можно рассматривать с позиций двух групп.*

**Первая группа** — это так называемые **абсолютные обязанности**, которые не зависят от конкретных обстоятельств и вытекают из норм Основного Закона и законодательных актов государства. *К ним относятся обязанности:* соблюдать Конституцию и законы Украины, государственную дисциплину; защищать интересы государства, содействовать укреплению его могущества и авторитета; защищать Родину; беречь природу, охранять ее богатства; платить налоги; оказывать содействие охране общественного порядка; беречь исторические памятники и иные культурные ценности.

**Вторую группу составляют относительные обязанности**, которые возникают из правомерных, а в некоторых случаях из неправомерных действий, направленных на приобретение каких-либо прав или их сохранение. *Такие обязанности не являются постоянными* — права абитуриента, собственника транспортных средств, читателя библиотеки и др. К обязанностям граждан относятся и такие, которые возникают в связи с правонарушением (например, уплатить штраф, возместить убытки).

Некоторые обязанности граждан возникают в связи с видом их деятельности — государственные служащие, члены общественных объединений и др. Таким образом, конкретный объем обязанностей регулируется многими нормативными актами административно-правового характера, в том числе уставами, положениями, квалификационными (служебными) характеристиками.

Невыполнение их обуславливает применение к виновным гражданам мер юридической ответственности.

### **3. Обращения граждан**

В соответствии со ст. 40 Конституции Украины все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок.

Посредством обращений граждан воплощается в жизнь один из конституционных принципов — участие граждан в управлении государственными и общественными делами. Обращения являются также важной формой контроля за законностью деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечением прав и свобод граждан.

*Закон (ст. 3) называет три вида обращений граждан: предложения (замечания), заявления (ходатайства), жалобы.*

*Предложение (замечание)* — обращение граждан, где даются советы, рекомендации относительно деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, депутатов всех уровней, должностных лиц, а также высказываются мнения об урегулировании общественных отношений, улучшении условий жизни граждан, совершенствовании правовой основы государственной и общественной жизни, социально-культурной и иных сфер деятельности государства и общества.

*Заявление (ходатайство)* — обращение граждан с просьбой о содействии реализации закрепленных Конституцией и действующим законодательством их прав и интересов или сообщение о нарушении действующего законодательства либо недостатках в деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, народных депутатов Украины, депутатов местных советов, должностных лиц, в нем также высказывается мнение относительно улучшения их деятельности. *Ходатайство* — письменное обращение с просьбой о признании за лицом соответствующего статуса, прав или свобод и т.п.

*Жалоба* — обращение с требованием о восстановлении прав и защите законных интересов граждан, нарушенных действиями (бездействием), решениями государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, объединений граждан, должностными лицами.

*В соответствии со ст. 4 Закона к решениям, действиям (бездействию), которые могут быть обжалованы, в сфере управленческой деятельности относятся такие, вследствие которых:*

нарушены права и законные интересы или свободы гражданина (группы граждан);

созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и законных интересов или свобод;

незаконно возложены на гражданина какие-либо обязанности или он незаконно привлечен к ответственности.

*Обращения адресуются субъектам, в полномочия которых входит решение поставленных в обращении вопросов.*

*В обращениях должны быть указаны фамилия, имя, отчество, место жительства гражданина, изложены существо поставленного вопроса, замечания, предложения, заявления или жалобы, просьбы либо требования. Письменное обращение должно быть подписано заявителем (заявителями) с указанием даты. При несоблюдении этих требований обращение возвращается заявителю с соответствующими разъяснениями не позднее чем через десять дней со дня его поступления. Обращения, оформленные надлежащим образом и поданные в установленном порядке, подлежат обязательному принятию и рассмотрению.*

Если поставленные в обращении вопросы не входят в полномочия соответствующих субъектов, оно в срок не более пяти дней пересылается по принадлежности соответствующему органу или должностному лицу, о чем сообщается заявителю. Запрещается разглашать сведения, которые содержатся в обращениях. Анонимные обращения не рассматриваются. Не рассматриваются повторные обращения одним и тем же органом от одного и того же гражданина по одному и тому же вопросу, если первое решено по существу, а также обращения (жалобы), направленные с [нарушением сроков](#) подачи — в течение одного года с момента его принятия, но не позднее одного месяца со времени ознакомления гражданина с принятым решением, и обращения лиц, признанных судом недееспособными.

О результатах рассмотрения обращений сообщается заявителю. Решение об отказе в удовлетворении требований, изложенных в заявлении (ходатайстве), направляется гражданину в письменной форме со ссылкой на Закон и изложением причин отказа, а также с разъяснением порядка обжалования принятого решения.

Обращения Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда, инвалидов Великой Отечественной войны рассматриваются первыми

руководителями государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций лично.

Жалобы подаются в порядке подчиненности вышестоящему органу или должностному лицу, что не лишает гражданина права обратиться в суд в соответствии с действующим законодательством. В случае отсутствия вышестоящего органа или несогласия гражданина с принятым по жалобе решением он может обратиться непосредственно в суд.

Гражданин может направить жалобу лично или через уполномоченное на это другое лицо. Жалоба в интересах гражданина по его полномочию, оформленному в установленном законом порядке, может быть подана другим лицом, трудовым коллективом или организацией, осуществляющей правозащитную деятельность. В интересах несовершеннолетних и недееспособных лиц жалоба подается их законными представителями. К жалобе прилагаются имеющиеся у гражданина решения или копии решений, если гражданин раньше обращался за разрешением поставленных вопросов, а также другие документы, которые после рассмотрения жалобы возвращаются гражданину. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен органом или должностным лицом, которые рассматривают жалобу. Закон не называет причин, которые могут быть признаны уважительными.

*Обращения граждан рассматриваются бесплатно.*

Гражданин, который обратился с заявлением или жалобой к соответствующим субъектам, имеет право:

лично изложить аргументы лицу, проверявшему заявление или жалобу, и принимать участие в проверке поданной жалобы или заявления;

знакомиться с материалами проверки;

предоставлять дополнительные материалы или настаивать на их запросе органом, который рассматривает заявление или жалобу;

присутствовать при рассмотрении заявления либо жалобы;

пользоваться услугами адвоката или представителя трудового коллектива, организации, которая осуществляет правозащитную функцию, оформив это полномочие в установленном законом порядке;

получить письменный ответ о результатах рассмотрения заявления или жалобы;

высказывать устно или письменно требование о соблюдении тайны рассмотрения заявления или жалобы;

требовать возмещения ущерба, если он явился результатом нарушений установленного порядка рассмотрения обращений.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, объединения граждан, средства массовой информации, их руководители и другие должностные лица в пределах своих полномочий обязаны:

объективно, всесторонне и своевременно проверять заявления или жалобы;

по просьбе гражданина приглашать его на заседание соответствующего органа, который рассматривает заявление или жалобу;

отменять или изменять обжалованные решения в случаях, предусмотренных законодательством Украины;

обеспечивать восстановление нарушенных прав, реальное выполнение принятых в связи с заявлением или жалобой решений;

письменно сообщать гражданину о результатах проверки заявления или жалобы и сути принятого решения;

принимать меры к прекращению неправомерных действий; выявлять и устранять причины и условия, способствовавшие нарушениям; принимать меры по возмещению материального ущерба и осуществлять другие меры, предусмотренные Законом «Об обращениях граждан» и другими законами Украины.

Обращения рассматриваются и решаются в срок не более одного месяца со дня их поступления, а те, которые не требуют дополнительного изучения, — безотлагательно, но не позднее пятнадцати дней со дня их получения. Если в месячный срок решить поставленные в обращении вопросы невозможно, то он может быть продлен. При этом общий срок решения вопросов, поставленных в обращении, не может превышать сорока пяти дней.

Лица, виновные в нарушении Закона «Об обращениях граждан», несут дисциплинарную, гражданскую, административную или уголовную ответственность, предусмотренную законодательством Украины. Материальный ущерб, причиненный гражданину в результате нарушения требований Закона при рассмотрении жалобы, подлежит возмещению.

В случае удовлетворения жалобы орган или должностное лицо, которые приняли неправомерное решение по обращению гражданина, возмещают ему причиненный материальный ущерб, связанный с подачей и рассмотрением жалобы, обоснованные расходы, понесенные в связи с выездом для рассмотрения жалобы по требованию соответствующего органа, и утраченный за это время заработок. Споры по этому вопросу рассматриваются в судебном порядке.

Гражданину по его требованию и в порядке, установленном действующим законодательством, может быть возмещен моральный ущерб, причиненный неправомерными действиями или решениями органа или должностного лица при рассмотрении жалобы. Размер возмещения морального (неимущественного) ущерба в денежном выражении определяется судом.

Лица, не являющиеся гражданами Украины и законно находящиеся на ее территории, имеют такое же право на подачу обращений, как и граждане Украины, если иное не предусмотрено международными договорами.

25 октября 1991 г. для Украины приобрел силу Первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. В соответствии со ст. 1 этого протокола Украина признает компетенцию Комитета по правам человека, созданного на основании части IV этого Пакта, принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушений каких-либо прав, изложенных в Международном пакте о гражданских и политических правах. Соответственно этому протоколу Комитет может признать неприемлемым сообщение, которое является анонимным или которое, по его мнению, представляет собой злоупотребление правом.

#### **4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства**

Иностранные граждане по своему правовому статусу несущественно отличаются от лиц без гражданства. Объем прав и обязанностей этих субъектов уже, чем у граждан Украины, но по общему правилу они пользуются теми же правами и несут те же обязанности, что и граждане Украины. Отличия связаны с отсутствием гражданства у рассматриваемой категории лиц, которое является важнейшим компонентом административно-правового статуса лица.

Правосубъектность этих лиц возникает с момента прибытия в Украину и завершается со времени оставления ее территории.

Административно-правовой статус иностранных граждан регламентируется Законом Украины от 4 февраля 1994 г. «О правовом статусе иностранцев», а также международными соглашениями. Статус лиц, которые не имеют гражданства, но находятся на территории Украины, определяется законодательством Украины.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства обязательными являются нормы Конституции и других законов Украины, общеобязательные правила, которые касаются охраны природы, санитарии, пожарной безопасности,

общественного порядка, пользования транспортными средствами, въезда и выезда. Вместе с тем эти лица не пользуются частью прав и обязанностей, которые составляют группу исключительных прав и обязанностей граждан Украины (избирательное право, право иметь паспорт гражданина Украины и др.).

В целом основные ограничения для иностранных граждан и лиц без гражданства сводятся к таким: 1) они не могут занимать некоторые должности (Президента Украины, судьи, пребывать в должности в составе морских и воздушных экипажей и др.); 2) они не имеют доступа к должностям государственных служащих, деятельность которых связана в том числе с государственной тайной; 3) эти лица не могут служить в Вооруженных Силах Украины; 4) для иностранных граждан и лиц без гражданства допускаются ограничения в передвижении или нахождении в отдельных местах; 5) для них установлены отдельные правила паспортного режима, поступления в учебные заведения и т.п.; 6) для иностранных граждан и лиц без гражданства установлена особая административная деликтоспособность.

При регулировании правового статуса иностранных граждан Украина исходит из принципа взаимности, который применяется в отношениях с другими государствами. Административно-правовой статус лиц, которые имеют дипломатические привилегии, определяется, кроме законодательства Украины, также международными правилами и международными соглашениями Украины.

## **Тема 3: Органы исполнительной власти**

**1. Понятие, признаки и правовое положение органов исполнительной власти**

**2. Виды органов исполнительной власти**

**3. Система органов исполнительной власти и принципы их построения**

**1. Понятие, признаки и правовое положение органов исполнительной власти**

Согласно ст. 6 Конституции Украины государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на *законодательную, исполнительную и судебную*. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных настоящей Конституцией пределах и в соответствии с законами Украины.

Среди органов государственной власти важное место занимают органы исполнительной власти, осуществляющие функции государственного управления экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством. От результатов деятельности этих органов, прежде всего, зависит социально-экономическое и политическое состояние страны. Именно эти органы выступают основным субъектом административного права.

В административно-правовой науке под *органом исполнительной власти признается часть государственного аппарата (организация), имеющая собственную структуру и штат служащих и в рамках установленной компетенции осуществляющая от имени и по поручению государства функции государственного управления в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах общественной жизни*. Такие органы являются государственными и вместе с органами законодательной и судебной власти составляют единый государственный аппарат.

Органы исполнительной власти создают и свой собственный аппарат — аппарат государственного управления, принадлежащий к числу сложных самоуправляющихся систем. Он представляет собой целостное образование, состоящее из большого количества разнообразных частей — отдельных органов и их структурных подразделений.

Органы исполнительной власти реализуют функции государства, руководствуясь положениями Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, а также нормативных актов органов государственного управления высшего уровня.

Каждый орган исполнительной власти, действуя от имени и по поручению государства, имеет определенный правовой статус, выступает носителем соответствующих полномочий юридически властного характера, реализация которых обеспечивает ему достижение цели исполнительно-распорядительной деятельности. Органы исполнительной власти наделяются необходимой оперативной самостоятельностью, которая выражается в их компетенции — предметах ведения, правах, обязанностях, территориальных масштабах деятельности каждого отдельного органа. *Компетенция* — это определенный объем государственной деятельности, возложенной на конкретный орган, или круг вопросов, предусмотренных законодательством, другими нормативно-правовыми актами, которые он имеет право решать в процессе практической деятельности (круг вопросов, которые решаются министерством, определяется в Положении о соответствующем министерстве; ведомством — в Положении о соответствующем ведомстве). Каждый орган исполнительной власти имеет официальное наименование и полномочия использовать различные атрибуты с государственной символикой (гербовым штампом, бланками с официальными наименованиями и др.). Большинство органов исполнительной власти и методы их деятельности определяются Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины.

Деятельность этих органов имеет вторичный, подзаконный, исполнительно-распорядительный характер, ибо они осуществляют свои функции на основании и на выполнение закона. Но, реализуя свою компетенцию, выполняя положения законов и правовых актов других государственных органов, органы исполнительной власти имеют полномочия распоряжаться по конкретным вопросам и принимать подзаконные нормативные акты. Следовательно, в процессе исполнительной и распорядительной деятельности органы управления действуют юридически властно, применяя различные правовые средства нормотворческого, оперативно-исполнительного (распорядительного) и юрисдикционного (правоохранительного) характера.

Будучи частью государственного аппарата, органы исполнительной власти имеют собственную внутреннюю структуру и штат служащих. Организационная структура государственного аппарата — это разделение целого на организационно обособленные единицы и сеть управленческих связей в нем, особая форма разделения и кооперации управленческой деятельности, стойкая схема распределения его задач и функций.

*Орган исполнительной власти представляет собой организацию* — коллектив людей — государственных служащих, который сформирован путем их

назначения или конкурсного отбора на должность для осуществления конкретной исполнительно-распорядительной деятельности в юридически властной форме. В рамках коллектива данного органа между структурными подразделениями и служащими распределены полномочия и ответственность за порученное дело, установлены и развиваются различные организационно-правовые связи. Все это направлено на обеспечение эффективной деятельности органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти во многом отличаются от органов законодательной и судебной власти — своим целевым назначением, функциями, характером деятельности, порядком образования отдельных органов и взаимоотношениями между различными органами, составом служащих и порядком замещения ими должностей, формами и методами осуществления своих юридически властных полномочий.

Органы исполнительной власти существенным образом отличаются от предприятий, объединений, учреждений, организаций, в том числе и государственных. *Главным, чем отличаются органы исполнительной власти от предприятий, объединений, учреждений и организаций, является то, что первые имеют государственно-властные полномочия, руководят объектами, к числу которых принадлежат и сами предприятия, объединения, учреждения, находящиеся вне их, выступают от имени государства, а предприятия, объединения, занятые хозяйственной деятельностью, учреждения — социальным обслуживанием, организации (строительно-монтажные, жилищно-эксплуатационные, дорожные и др.) строят или эксплуатируют производственные или другие объекты.*

В органах исполнительной власти, начиная с центральных и заканчивая местными (районными), все служащие (за исключением обслуживающего персонала, создающего только условия для нормального функционирования органа) осуществляют разные функции управления, а их работа является одним из видов управленческой деятельности. На предприятиях, в учреждениях их работники выполняют различную по характеру работу. Одна (большая) часть работников занята непосредственно в производственном процессе или процессе социального обслуживания, производит определенную продукцию (материальные ценности, услуги). Другая, значительно меньшая часть работников, осуществляет управленческую, властно организационную деятельность. Эта деятельность не является основной для предприятия (учреждения), но она обеспечивает, создает надлежащие условия для основной — производственной деятельности или деятельности по социальному обслуживанию.

Предприятия (учреждения) в целом не выполняют управленческих функций, такие функции выполняет специально организованная группа людей, которую называют администрацией предприятия (учреждения).

Дирекция школы, правление акционерного общества, главный врач поликлиники имеют административно-властные полномочия, осуществляют исполнительно-распорядительные функции внутри данного объекта, издают индивидуальные и нормативные акты, которые являются обязательными для выполнения работниками этих предприятий, учреждений.

С учетом именно этих признаков администрации государственных предприятий, учреждений также относят к органам государственного управления, называют их при этом органами непосредственного управления или органами предметной компетенции.

Изложенное дает возможность сделать вывод о том, что **орган исполнительной власти** (государственного управления) — это организация, которая является частью государственного аппарата, имеет определенную компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, создается в порядке, установленном законом или другим правовым актом, владеет определенными методами работы, наделена полномочиями выступать от имени и по поручению государства, и призвана в порядке исполнительной деятельности осуществлять руководство экономикой, социально-культурным строительством и административно-политической деятельностью.

## **2. Виды органов исполнительной власти**

Органы исполнительной власти — многочисленны и разнообразны, что обусловлено непосредственной направленностью исполнительно-распорядительной деятельности. Для лучшего изучения особенностей организации и деятельности органов государственного управления, а также выявления закономерностей во взаимосвязях отдельных органов осуществляется их классификация, в основе которой лежат разные критерии. Наиболее важными из них являются территориальный масштаб деятельности, объем и характер компетенции, порядок решения подведомственных вопросов, предмет направленности компетенции, положение и место в системе органов.

*1. В зависимости от территориального масштаба деятельности органы исполнительной власти разделяют на четыре группы: **центральные, органы исполнительной власти Автономной Республики Крым (далее — АРК), межтерриториальные, местные.***

*Центральными* являются те органы исполнительной власти, компетенция которых распространяется на всю территорию Украины. Такие органы реализуют государственную политику, осуществляют общее или отраслевое управление, специальное (функциональное) воздействие на объекты независимо от их местонахождения на территории Украины. К ним относятся: Кабинет Министров Украины, министерства, государственные комитеты (государственные службы) и центральные органы исполнительной власти со специальным статусом.

*К органам исполнительной власти АРК относятся:* Совет министров АРК, министерства, республиканские комитеты и другие органы исполнительной власти АРК. Они осуществляют общее или отраслевое управление либо выполняют специальные функции государственного управления объектами, расположенными на территории АРК, в рамках компетенции, определенной Конституцией и законами Украины, Конституцией АРК.

*Межтерриториальные органы* охватывают своей деятельностью определенную часть территории Украины, территорию нескольких административно-территориальных единиц или территорию, границы которой вообще не зависят от административно-территориального деления Украины. Такие органы обеспечивают отраслевое управление или осуществление специальных функций на соответствующей части территории Украины (например, воинские подразделения, таможни, управления железных дорог и т.п.).

*К местным органам* исполнительной власти относятся те, полномочия которых распространяются на территорию определенной административно-территориальной единицы (области, города (Киев, Севастополь), района). Они выполняют задачи общего управления и координации или функции соответствующих центральных органов исполнительной власти на территории определенной области, района, города. Это местные государственные администрации, местные органы министерств и других центральных органов исполнительной власти, например, Харьковская областная государственная администрация, Управление Министерства внутренних дел Украины по Харьковской области, районный отдел образования и т.п.

2. В зависимости от того, какой объем и характер компетенции имеют органы исполнительной власти, они делятся на **органы общей, отраслевой, специальной (функциональной) и предметной компетенции.**

**Органы общей компетенции**— это органы, которые в пределах подведомственной им территории осуществляют государственное управление и

координацию всех либо большинства подчиненных или подконтрольных им органов отраслевой либо функциональной компетенции. Они несут ответственность за состояние дел на соответствующей территории (на всей территории Украины, территории АРК, области, района, города). Поэтому они осуществляют общее руководство и координацию деятельности органов отраслевой и функциональной компетенции, предприятий, учреждений, организаций и других объектов. К органам общей компетенции относятся: Кабинет Министров Украины, Совет министров АРК, местные государственные администрации.

**Органы отраслевой компетенции** реализуют государственную политику в соответствующей отрасли. Отрасль — это объединение объектов управления под руководством соответствующего органа исполнительной власти по признакам производственного единства независимо от их географического расположения. Органами отраслевой компетенции являются: министерства, другие центральные органы исполнительной власти, имеющие в своем подчинении предприятия, учреждения, другие структуры и тем самым руководящие определенной областью (Министерство обороны, Министерство образования и науки, Государственный комитет Украины по водному хозяйству и др.), а также местные органы этих министерств, других центральных органов исполнительной власти.

**Органы специальной (функциональной) компетенции** обеспечивают реализацию государственной политики в определенной сфере, осуществляют руководство по вопросам, имеющим общий характер для всех или многих отраслей хозяйства, социально-культурного строительства.

**Органами предметной компетенции** являются администрации государственных предприятий, учреждений, руководящие деятельностью соответствующих предприятий, учреждений.

**3. В зависимости от порядка решения подведомственных вопросов органы исполнительной власти делятся на единоначальные и коллегиальные.**

Во главе **единоначального органа** стоит одно лицо — руководитель, имеющий право лично принимать решения по всем основным вопросам компетенции этого органа. Единоначалие обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителей и вместе с тем повышает их персональную ответственность, поскольку на руководителя возлагается ответственность за деятельность всего органа государственного управления. К **единоначальным** относятся большинство

*органов исполнительной власти: министерства и другие центральные органы исполнительной власти, местные органы исполнительной власти.*

Тем не менее и в единоначальных органах для решения наиболее важных вопросов создаются коллегиальные органы (коллегии, научно-технические, технико-экономические советы и т.п.). Они выполняют вспомогательные, консультативные функции, поскольку их решения утверждаются решением руководителя или воплощаются в жизнь посредством решения руководителя.

*Во главе коллегиального органа стоит группа лиц, входящих в состав этого органа, т. е. являющихся организационно и юридически оформленными. Основные вопросы, отнесенные к компетенции такого органа, обсуждаются и разрешаются на заседаниях коллективно. Для вынесения решения по обсуждаемому вопросу необходимо иметь кворум. Решения в коллегиальных органах чаще всего принимаются абсолютным большинством голосов, т. е. если заданное решение проголосовало больше половины присутствующих членов органа. Как правило, это связано с большим объемом их компетенции и широкими задачами руководства, которые касаются многих отраслей и функций государственного управления. Коллегиальность позволяет правильно решать наиболее сложные вопросы руководства с участием специалистов, с использованием их опыта. Поэтому к коллегиальным органам прежде всего относятся: Кабинет Министров Украины и Совет министров АРК, а также некоторые другие органы. Но и в этих органах коллегиальность дополняется единоначалием руководителей, которые лично решают некоторые оперативные организационные вопросы деятельности возглавляемого ими органа.*

*4. В зависимости от предмета направленности компетенции органы исполнительной власти делятся на:*

а) органы управления хозяйственным производством, экономикой и сферой социального обслуживания: промышленностью, сельским хозяйством, транспортом и связью, внутренней торговлей, жилищно-коммунальным хозяйством и бытовым обслуживанием населения;

б) органы управления социальным развитием и культурой: образованием, здравоохранением, физической культурой и спортом, развитием науки, культуры, социальным обеспечением;

в) органы управления в административно-политической сфере: обороной, государственной безопасностью, внутренними делами, юстицией, внешними сношениями;

г) органы межотраслевого управления, осуществляющие функции: ценообразования, статистики, финансового регулирования, стандартизации, сертификации и др.

Если брать за критерий классификации положение и место в системе органов исполнительной власти, то они разделяются на высшие и низшие. Так, областная государственная администрация будет низшей по отношению к Кабинету Министров Украины, но высшей по отношению к районной государственной администрации. Отсюда — подчиненность, подконтрольность, подотчетность низших органов перед высшими, обязательность решений вышестоящих органов для выполнения нижестоящими.

### **3. Система органов исполнительной власти и принципы их построения**

Многочисленные и разнообразные органы исполнительной власти образуют соответствующую систему, эффективность деятельности которой зависит от степени упорядоченности, организованности, слаженности во всех звеньях. В единую систему их объединяют содержание деятельности — исполнительно-распорядительное и общая основа учреждения (образования) — государственная собственность. Каждый орган исполнительной власти — от центрального до местного — выступает субъектом права государственной собственности, наделяется статусом юридического лица и вместе с тем решает разные вопросы оперативного управления и охраны этой собственности.

Итак, органы исполнительной власти — не просто общность однородных единиц, а целостная система, т. е. такая совокупность, в которой все составные части (отдельные органы и их структурные подразделения) взаимосвязаны и вместе с тем составляют самостоятельные подсистемы со своими особенностями структуры, функций, компетенции.

Эта система строится на началах единства и целостности государственной территории, объединения принципов централизации и децентрализации, сбалансированности социально-экономического развития регионов в зависимости от административно-территориального устройства страны. Система органов исполнительной власти образуется с учетом обеспечения государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины, проведения финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики, политики в сферах работы и занятости населения, социальной защиты, образования, науки, культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования, а также осуществления общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины.

Построение и совершенствование системы и подсистем органов исполнительной власти происходят с учетом необходимости единого центра руководства экономическими и социальными делами на основании планирования, рыночных отношений, равенства всех форм собственности, объединения отраслевого и территориального принципов управления, их централизации с соответствующей самостоятельностью регионов и отдельных административно-территориальных единиц, хозяйственной самостоятельностью предприятий, объединений и других субъектов.

Образование органов исполнительной власти, формирование их системы и ее функционирование осуществляются в соответствии с принципами демократизма и законности. Конституция Украины предоставляет гражданам право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Граждане пользуются равным правом доступа к государственной службе, а также к службе в органах местного самоуправления (ст. 38).

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины (ч. 2 ст. 19 Конституции Украины). Организация и деятельность органов исполнительной власти, основы государственной службы определяются законами Украины.

Важной особенностью построения и функционирования органов исполнительной власти являются организационные связи структурных единиц системы, проявляющиеся в распорядительности, подчиненности, подконтрольности, подотчетности и координации.

Распорядительность одного органа управления относительно других проявляется, прежде всего, в обязательности для них его приказов. В свою очередь она обусловлена подчиненностью тех или иных органов распоряжающимся органам. Так, Кабинет Министров Украины в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения, обязательные для выполнения министерствами и другими органами исполнительной власти, работу которых он направляет и координирует.

Подконтрольность означает, что вся деятельность органов или какой-либо ее объем проверяется вышестоящими органами или органом, специально созданным для осуществления контроля или надзора.

Подотчетность выражается в обязанности органа информировать о своей работе вышестоящий орган, который, руководствуясь данными отчетов, оценивает деятельность подотчетного ему органа в целом или по отдельным направлениям. Так, местные государственные администрации подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня.

Координация состоит в объединении координирующим органом подчиненных или подконтрольных ему органов для выполнения определенных задач.

Как уже отмечалось, система органов исполнительной власти имеет свои подсистемы, звенья и отдельные органы, которые различаются между собой по определенным критериям. Наиболее важными из них являются объем компетенции и территориальный масштаб деятельности. В соответствии с этими критериями в систему органов исполнительной власти входят такие звенья:

— Кабинет Министров Украины — вышестоящий орган в системе органов исполнительной власти;

— министерства, государственные комитеты и другие центральные органы исполнительной власти;

— органы исполнительной власти АРК;

— областные государственные администрации, управления, отделы министерств, других центральных органов исполнительной власти;

— Киевская и Севастопольская городские государственные администрации, управления, отделы министерств и других центральных органов исполнительной власти в городах;

— районные государственные администрации, отделы и отделения министерств и других центральных органов исполнительной власти;

— администрации государственных предприятий, учреждений, организаций.

Система и подсистемы органов исполнительной власти имеют соответствующие организационные структуры, отражающие взаимосвязи между отдельными звеньями системы и подсистем, субординацию по вертикали и горизонтали, отношения с вышестоящими органами, подчиненными и подконтрольными объектами. Оптимальность организационных структур этой системы является одним из факторов повышения эффективности исполнительной власти.

## Тема 4: Государственные служащие

### § 1. Понятие, виды и принципы государственной службы

Государственная служба органически связана с государством, его ролью и местом в жизни общества. В деятельности государственных служащих реализуются задачи и функции государства, поскольку каждая должность — это круг служебных полномочий, которые составляют часть компетенции соответствующего органа, она неотрывно связана с его структурой и в то же время имеет целью организацию личного состава государственного органа или его аппарата — государственных служащих. Таким образом, если государственную службу рассматривать с учетом места, которое она занимает в государственной организации, то она начинается там, где устанавливается должность. Установление должностей завершает организацию государственных органов и их аппарата.

Следует отметить, что государственная служба, в свою очередь, в зависимости от форм деятельности делится на виды: государственная служба в аппарате законодательного органа, государственная служба в органах исполнительной власти (органах государственного управления и их аппарате), государственная служба в судебных органах и органах прокуратуры. Этим подчеркивается, что государственная служба, будучи всегда органически связанной с государством, в реальной действительности воплощается в исполнении определенных задач и функций государства — законодательных, исполнительных, судебных, прокурорско-надзорных. Ее направления фактически отвечают основным видам государственной деятельности. Государственная служба в определенной мере отображает факт общественного разделения труда, подчеркивает разнообразие его видов.

Государственный аппарат организует выполнение государственных функций в политической, хозяйственной, социально-культурной и других сферах. Без него невозможны целенаправленное влияние на все стороны жизни общества, решение наиболее важных дел государственной и общественной жизни.

Государственная служба в Украине — это профессиональная деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате с целью практического выполнения задач и функций государства и получающих заработную плату из государственных средств.

Понятие государственной службы объединяет главные элементы содержания служебной деятельности с т и: а) государственная служба в Украине — это профессиональная деятельность лиц, занимающих должности в

государственных органах и их аппарате; б) она является частью или одной из сторон организационной деятельности государства; в) эта организационная деятельность направлена на комплектование личного состава государственных органов и других организаций, а также правовое регулирование работы государственных служащих; г) содержание деятельности государственных служащих состоит в практическом выполнении задач и функций государства; д) особенность государственной службы связана с оплатой работы лиц, пребывающих на ней (из государственных средств).

Важно подчеркнуть, что названные элементы указывают также на большую организаторскую роль государства в решении проблем управления разными отраслями и сферами, поскольку от профессиональных знаний кадров управления зависит выполнение его задач и функций.

Закон Украины «О государственной службе», принятый в декабре 1993 г., определяет основные принципы государственной службы, развивает конституционное положение о равном праве граждан на доступ к государственной службе (ч. 2 ст. 38 Конституции Украины).

В ст. 4 этого Закона установлено, что право на государственную службу имеют граждане Украины независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, политических взглядов, религиозных убеждений, места жительства, получившие соответствующее образование и профессиональную подготовку и прошедшие в установленном порядке конкурсный отбор, либо зачисленные на должность по иной процедуре, предусмотренной Кабинетом Министров Украины. В Законе ничего не говорится о возможности и порядке пребывания на государственной службе в Украине иностранных граждан, опыт которых широко используется в разных областях управления.

Основными принципами государственной службы являются: служение народу Украины; демократизм и законность; гуманизм и социальная справедливость; приоритет прав человека и гражданина; профессионализм, компетентность, инициативность, честность, преданность делу; персональная ответственность за выполнение служебных обязанностей, дисциплинированность; соблюдение прав и законных интересов органов местного самоуправления, прав предприятий, учреждений, организаций, объединений граждан.

Впервые в законодательстве Украины о государственной службе сформулирована этика поведения государственного служащего, соответственно которой государственный служащий должен добросовестно исполнять свои служебные обязанности, уважительно относиться к гражданам, руководителям и

сотрудникам, соблюдать высокую культуру общения, не допускать действий и поступков, которые могут повредить интересам государственной службы или отрицательно повлиять на репутацию государственного служащего. Это имеет большое практическое значение. В настоящее время разработан и обсуждается проект Кодекса основных правил поведения государственного служащего Украины.

## **§ 2. Правовое регулирование государственной службы**

В условиях формирования государственности в Украине, а соответственно и усложнения задач и функций государства роль и значение государственной службы постоянно возрастают. В последнее время законодательными и исполнительными органами предприняты определенные меры по совершенствованию правового регулирования государственно-служебных отношений и организации государственной службы. Принят ряд законов и законодательных актов, которые регулируют отдельные направления государственно-служебной деятельности: о местной государственной администрации, о Пограничных войсках Украины, о Прокуратуре Украины, о Вооруженных Силах Украины, об образовании, о милиции Украины и др. Все они в той или иной мере касаются вопросов организации и прохождения государственной службы в соответствующих государственных органах. Закон Украины «О государственной службе» направлен на урегулирование общественных отношений, которые охватывают деятельность государства относительно создания правовых, организационных, экономических, социальных условий реализации гражданами права на государственную службу. В преамбуле этого Закона установлено, что он определяет общие принципы деятельности, а также статус государственных служащих, работающих в государственных органах и их аппарате, но содержание Закона позволяет сделать вывод о том, что он практически регулирует деятельность аппарата органов исполнительной власти.

Государственная политика в сфере государственной службы определяется Верховной Радой Украины. Ее основными направлениями являются определение основных целей, задач и принципов функционирования института государственной службы, обеспечение эффективной работы всех государственных органов в соответствии с их компетенцией. Для проведения государственной политики и функционального управления государственной службой образованы Главное управление государственной службы Украины, Координационный совет по вопросам государственной службы.

На Главное управление государственной службы возлагаются прогнозирование и планирование потребностей государственных органов и их аппарата в кадрах, обеспечение совместно с другими государственными органами реализации общих направлений политики в сфере государственной службы в государственных органах и их аппарате, разработка и внесение на рассмотрение Кабинета Министров Украины проектов нормативных актов по вопросам государственной службы, разработка, координация и контроль за осуществлением мер по повышению эффективности государственной службы и решение других вопросов организации и правового регулирования государственной службы.

Поскольку вопросы функционирования государственной службы в государственных органах, правовое положение которых регулируется специальными законами Украины, решаются этими органами, то важным являются создание и функционирование Координационного совета по вопросам государственной службы в целях определения путей, средств и форм реализации основных направлений в сфере государственной службы, объединение усилий всех государственных органов по повышению эффективности государственной службы.

Указом Президента Украины от 29 мая 2001 г. «Об очередных мерах по дальнейшему осуществлению административной реформы в Украине» с целью усовершенствования системы государственного управления, обеспечения эффективности деятельности Кабинета Министров Украины, министерств, иных органов исполнительной власти и их аппаратов введены должности Государственных секретарей Кабинета Министров Украины и государственных секретарей министерств. На них соответственно возлагаются обязанности по руководству аппаратом этих органов, назначению на должности и освобождению от должностей согласно законодательству служащих Секретариата Кабинета Министров Украины, центрального аппарата министерств, руководителей предприятий, учреждений, организаций сферы управления.

Должности Премьер-министра Украины, вице-премьер-министров, министров являются политическими, они не относятся к категории должностей государственных служащих.

Правовой статус Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины и его заместителей, председателей комитетов Верховной Рады Украины и их заместителей, народных депутатов Украины, Премьер-министра Украины, членов Кабинета Министров Украины, Председателя и судей Конституционного Суда Украины, Председателя и судей Верховного Суда Украины, Председателя и судей Высшего хозяйственного суда Украины, Генерального прокурора Украины

и его заместителей регулируется Конституцией и специальными законами Украины.

Правовое положение государственных служащих, работающих в аппарате органов прокуратуры, судов, дипломатической службы, таможенного контроля, Службы безопасности, внутренних дел и др., осуществляется в соответствии с этим Законом, если иное не предусмотрено законами Украины.

В Законе «О государственной службе» отсутствуют положения, которые касаются регулирования правового статуса руководителей, их заместителей, руководителей структурных подразделений и других должностных лиц государственных предприятий и учреждений. Вместе с тем следует подчеркнуть, что распоряжением Кабинета Министров Украины от 29 апреля 1996 г. должность директора центра повышения квалификации государственных служащих и руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций, должности работников центров повышения квалификации государственных служащих и руководителей государственных предприятий отнесены к четвертой категории должностей государственных служащих.

### **§ 3. Должность и должностное лицо**

Государственные служащие выполняют возложенные на них обязанности на постоянной или временной основе, на основании, как правило, конкурсного отбора, в зависимости от категории должности. Должность, которую занимает государственный служащий, определяет содержание его деятельности и правовое положение. От должности зависят объем, формы, методы участия государственного служащего в практическом осуществлении компетенции того государственного органа, в котором он работает. В соответствии со ст. 2 Закона «О государственной службе» должность — это определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий.

Это понятие может быть использовано для каждого государственного органа, структурного подразделения, их аппарата. К сожалению, этого нельзя сказать о приведенном в Законе понятии должностных лиц, которыми в соответствии с этим Законом считаются руководители и заместители руководителей государственных органов и их аппарата, другие государственные служащие, на которых законами или иными нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций.

Вопрос об определении должностного лица имеет большое значение. Поэтому приведенное выше понятие не может удовлетворить теорию и практику с принципиальных позиций. Во-первых, оно является нечетким, поскольку в нем говорится о государственных служащих, на которых законами и другими нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций, а в преамбуле Закона установлено, что он определяет статус государственных служащих, работающих в государственных органах и их аппарате. Во-вторых, в этом понятии говорится о лицах, наделенных консультативно-совещательными функциями. Однако консультативно-совещательными функциями могут быть наделены не только должностные, но и другие лица, как практически это и бывает. Если «консультант» или «советник» не наделен организационно-распорядительными, а лучше было бы сказать — властно-распорядительными функциями, то его нельзя относить к должностным лицам.

Практическое значение понятия «должностное лицо» тесно связано с уголовным законодательством, институтом административной ответственности, всеми отраслями и сферами управленческой деятельности.

#### **§ 4. Государственные служащие, их виды**

Закон «О государственной службе» не дает развернутого понятия государственных служащих, констатируя, что к ним относятся лица, которые занимают должности в государственных органах и их аппарате и имеют соответствующие служебные полномочия. Приведенное понятие сужает круг лиц, которые относятся к государственным служащим.

В специальной литературе государственные служащие рассматриваются и в широком понимании. В соответствии с ним государственным служащим признается лицо, которое в порядке, установленном правовым актом, занимает должность в государственной организации — органе государственной власти, на предприятии, в учреждении, организации в тех случаях, когда они созданы на основе государственной собственности.

Процесс прохождения государственной службы в сфере исполнительной власти во многом зависит от сферы деятельности государственного служащего, полномочий и обязанностей отдельных служащих. По этим признакам все служащие органов государственного управления делятся на виды. В теории административного права и практике государственного управления наиболее распространенной является классификация государственных служащих на виды в зависимости от компетенции и властных полномочий, которые закрепляются как

в законодательных актах, так и в других правовых документах — положениях, уставах, решениях и т.п.

По таким критериям выделяют: вспомогательный (технический) персонал, специалистов, должностных лиц и представителей административной власти.

Деятельность вспомогательного персонала связана с выполнением материально-технических действий (операций), которые не влекут за собой юридических последствий, но имеют большое значение в управленческой практике, поскольку в процессе такой деятельности создаются условия для осуществления юридически значимых действий. В состав вспомогательного персонала входят: секретари, делопроизводители, архивариусы, лаборанты, стенографисты и др.

К специалистам относятся служащие, которые имеют профессиональные знания в определенных областях и осуществляют профессиональную деятельность. Это врачи, ученые, агрономы, юристы и др. Их должности не связаны с руководящей деятельностью и не порождают юридических последствий. Лишь в отдельных случаях их действия могут создавать юридические последствия, например, преподаватель принимает экзамены, врач выдает больничный лист и т.п.

К должностным лицам, как уже отмечалось, относятся те служащие, на которых возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций. Их действия, связанные с выполнением этих функций, всегда влекут за собой юридические последствия. Они своими действиями создают юридические акты, которые способны порождать, изменять, прекращать конкретные юридические отношения.

К представителям административной власти относят служащих, чьи действия распространяются на лиц, которые им не подчинены (работники милиции, государственных инспекций, государственной контрольно-ревизионной службы и др.). Они наделены правом применять административное принуждение, а некоторые из них — и административные взыскания за административные правонарушения.

## **§ 5. Обязанности и права государственных служащих**

В Законе «О государственной службе» закреплены основные обязанности и права государственных служащих. Государственные служащие обязаны соблюдать Конституцию и другие акты законодательства Украины, обеспечивать эффективную работу соответствующих органов, не допуская при этом нарушений прав и свобод человека и гражданина, непосредственно исполнять возложенные

на них служебные обязанности, сохранять государственную тайну, информацию о гражданах, которая стала им известна во время исполнения обязанностей государственной службы, постоянно совершенствовать организацию своей работы и повышать профессиональную квалификацию. Важным является и то, что государственный служащий не только имеет право, но и обязан в случае получения поручения, противоречащего действующему законодательству, безотлагательно, в письменной форме доложить об этом должностному лицу, давшему поручение, а в случае настаивания на его исполнении — уведомить вышестоящее по должности лицо.

Среди широкого спектра основных прав государственных служащих следует отметить право на уважение личного достоинства, право на социальную и правовую защиту, право на продвижение по службе с учетом квалификации и способностей, добросовестного исполнения служебных обязанностей, право принимать решения в пределах своих полномочий и др. Законодатель подчеркивает, что конкретные обязанности и права государственных служащих должны определяться на основе типовых квалификационных характеристик и отображаться в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями соответствующих государственных органов в пределах закона и их компетенции.

Предоставляя всем гражданам Украины равное право доступа на государственную службу, законодатель вместе с тем устанавливает круг ограничений, которые связаны с приемом на государственную службу и прохождением государственной службы.

Ограничения, связанные с приемом на государственную службу, являются традиционными — признание лица в установленном порядке недееспособным, наличие судимости, которая несовместима с занятием должности, непосредственная подчиненность или подотчетность лицам, которые являются близкими родственниками или свояками. Законами Украины для некоторых категорий государственных служащих могут устанавливаться и другие ограничения, связанные с приемом на государственную службу.

В соответствии со ст. 16 Закона государственный служащий не имеет права осуществлять действия, предусмотренные ст. ст. 1,5 Закона Украины от 5 октября 1995 г. «О борьбе с коррупцией». К таким действиям относятся коррупционные деяния: незаконное получение лицом, уполномоченным на исполнение функций государства, в связи с исполнением таких функций материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ, в том числе принятие или получение предметов (услуг) путем их приобретения по цене (тарифу), которая существенно ниже их

фактической (действительной) стоимости; получение лицом, уполномоченным на исполнение функций государства, кредитов или ссуд, приобретение ценных бумаг, недвижимости или другого имущества с использованием при этом льгот или преимуществ, не предусмотренных действующим законодательством.

Специальные ограничения относительно государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направлены на предупреждение коррупции и перечислены в ст. 5 Закона «О борьбе с коррупцией». Они не имеют права: способствовать, используя свое служебное положение, физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности, а также в получении субсидий, субвенций, дотаций, кредитов или льгот с целью незаконного получения за это материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ; заниматься предпринимательской деятельностью непосредственно либо через посредников или подставных лица, быть поверенными третьих лиц в делах государственного органа, в котором они работают, а также выполнять работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской, творческой деятельности, а также медицинской практики); входить самостоятельно, через представителя или подставных лиц в состав правления или другие исполнительные органы предприятий, кредитно-финансовых учреждений, хозяйственных обществ и т.п., организаций, союзов, объединений, кооперативов, осуществляющих предпринимательскую деятельность; отказывать физическим и юридическим лицам в информации, предоставление которой предусмотрено правовыми актами, умышленно задерживать ее, предоставлять недостоверную или неполную информацию и совершать другие действия, запрещенные действующим законодательством.

Государственные служащие не могут принимать участие в забастовках и совершать иные действия, препятствующие нормальному функционированию государственного органа. Ограничения, связанные с прохождением службы отдельными категориями государственных служащих, устанавливаются исключительно законодательными актами Украины.

Лица, претендующие на занятие должности в системе государственной службы или на исполнение иных функций государства, предупреждаются об установленных в отношении их ограничениях.

Для занятия должности государственного служащего введено декларирование доходов лица, которое претендует на должность, а лицам, претендующим на занятие должностей первой и второй категории (ст. 25 Закона), нужно представить, кроме декларации о доходах, сведения о принадлежащем им и членам их семей недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах.

Указанные сведения подаются ежегодно и лицами, которые уже зачислены на государственную службу.

## **§ 6. Прохождение государственной службы**

Прием на государственную службу осуществляется на конкурсной основе в соответствии с порядком, который устанавливается соответствующим Положением, утвержденным Кабинетом Министров Украины. Данные о вакансиях должностей государственных служащих подлежат публикации и распространению через средства массовой информации не позднее чем за месяц до проведения конкурса. Другие процедуры принятия на службу могут устанавливаться законами Украины, но при этом запрещается требовать от кандидатов на государственную службу сведения и документы, представление которых не предусмотрено законодательством Украины.

Продвижение по службе государственного служащего, зачисленного в кадровый резерв или прошедшего стажировку, а также прием на работу государственного служащего, который прекратил государственную службу в случае отставки, может осуществляться руководителем соответствующего государственного органа без конкурсного отбора.

В практику государственного строительства Украины законодательно введен институт патронатной службы. Содержание его сводится к тому, что вопреки общему правилу, когда не могут быть избранными или принятыми на должность в государственном органе и его аппарате лица, которые будут непосредственно подчинены лицам, которые являются их близкими родственниками или свояками, руководители ряда государственных органов имеют право самостоятельно подбирать и принимать лиц на должности своих помощников, руководителей пресс-служб, советников, секретарей согласно штатному расписанию и категории, соответствующей должности. На такие должности могут подбираться родственники, свояки, друзья и т.д. Правом подбирать себе на должности своих помощников, руководителей пресс-служб, советников и секретарей согласно Закону «О государственной службе» наделены Президент Украины, Председатель Верховной Рады Украины, члены Кабинета Министров Украины — так называемое «политическое» руководство страны, а также главы местных государственных администраций.

Граждане Украины, которые впервые зачисляются на службу, при зачислении на государственную службу принимают присягу, о чем делается соответствующая запись в трудовой книжке. Текст присяги приводится в ст. 17 Закона «О государственной службе».

При приеме на государственную службу для лица, претендующего на должность государственного служащего, может устанавливаться испытание сроком до шести месяцев, а зачисленные на службу могут проходить стажировку сроком до двух месяцев в целях приобретения практического опыта и проверки деловых качеств.

Государственные служащие могут быть отстранены от исполнения полномочий по должности без решения соответствующих правоохранительных органов. Отстранение может быть принято руководителем соответствующего государственного органа, в котором работает служащий, если неисполнение либо ненадлежащее исполнение служебных обязанностей привело к человеческим жертвам, причинило значительный материальный или моральный ущерб гражданину, государству, предприятию, учреждению или объединению граждан. Продолжительность отстранения от исполнения полномочий по должности не должна превышать времени служебного расследования — двух месяцев. Если правомерность решения об отстранении от исполнения полномочий по должности не подтверждается результатами служебного расследования, то оно отменяется. Отстранение не может быть основанием для увольнения лица с государственной службы, перевода на другую должность или в других случаях, которые бы привели к изменению правового статуса служащего.

Важное место при прохождении государственной службы отводится служебной карьере. Государственная служба как правовой институт составляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, которые складываются в процессе организации государственной службы и исполнения государственными служащими возложенных на них задач. Общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственной службы, являются разноплановыми и значительными по своему объему. Одни из них складываются в процессе организации государственной службы, другие — при практическом ее осуществлении.

Процесс организации государственной службы связан с установлением правового статуса конкретной должности, способов замещения должностей на государственной службе и условий поступления на службу, а также с подготовкой, подбором и расстановкой кадров государственных служащих, зачислением их на должности.

Законодательство предусматривает порядок приема и прохождения государственной службы, вводит категории должностей служащих и ранги, которые им присваиваются, ставя их в основу служебной карьеры.

Должности государственных служащих классифицируются с учетом организационно-правового уровня органа, объема и характера компетенции на конкретной должности, роли и места должности в структуре государственного органа. Законом «О государственной службе» установлено семь категорий должностей государственных служащих, которым отвечают 15 рангов. При принятии на государственную службу служащему присваивается ранг в пределах конкретной категории должностей в соответствии с занимаемой должностью, уровнем профессиональной квалификации и результатами работы. Очередной ранг в пределах соответствующей категории должностей государственному служащему присваивается через два года. Очередной ранг в пределах категории должностей может быть присвоен досрочно за выполнение особо ответственных задач. За добросовестный труд государственному служащему может быть присвоен ранг вне пределов соответствующей категории должностей. Присвоенный ранг сохраняется за государственным служащим и в случаях, если он перешел на должность более низкой категории или оставил государственную службу, а потом возвратился к ней. Народным депутатам Украины, которые до избрания пребывали на государственной службе, время исполнения обязанностей народного депутата зачисляется в стаж государственной службы. Лишение ранга допускается только по приговору суда.

Установление категорий должностей и рангов государственных служащих имеет большое значение для обеспечения эффективности государственной службы, стабильности кадров, поскольку позволяет решать многие вопросы, связанные с подготовкой, подбором, расстановкой кадров, их переподготовкой, повышением квалификации, продвижением по службе, а также оплатой труда и пенсионным обеспечением.

Для эффективной и стабильной работы государственной службы, повышения профессионального уровня работников и подготовки их на руководящие должности важное значение имеет формирование кадрового резерва, который в соответствии со ст. 28 Закона «О государственной службе» формируется из специалистов местного и регионального самоуправления, производственной, социально-культурной, научной и иных сфер, выпускников учебных заведений соответствующего профиля путем повышения квалификации, стажировки. Порядок формирования и организация работы с кадровым резервом регулируются Положением о формировании кадрового резерва руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций от 20 октября 1995 г., утвержденным Кабинетом Министров Украины, другими нормативно-правовыми актами.

Неотъемлемая часть кадровой работы — обучение и повышение квалификации государственных служащих. Государство осуществляет меры по созданию условий для обучения и повышения квалификации в соответствующих учебных заведениях (в институтах, на факультетах) и путем самообразования.

Важное значение для решения проблем комплектования органов исполнительной власти всех уровней высококвалифицированными кадрами, способными обеспечить экономическое и социальное развитие государства, имеют утвержденные Указом Президента Украины «Программа кадрового обеспечения государственной службы» и «Программа работы с руководителями государственных предприятий, учреждений и организаций». Эти документы предусматривают создание единой централизованной государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций. С этой целью формируется сеть отраслевых учебных заведений с широкой межотраслевой и региональной кооперацией. Консультационно-методические функции в этой работе возложены на Украинскую академию государственного управления при Президенте Украины и ее филиалы (институты).

С целью усовершенствования системы государственного управления, деятельности Кабинета Министров, министерств и других органов центральной исполнительной власти Указом Президента Украины от 29 мая 2001 г. «Об очередных мерах по дальнейшему осуществлению административной реформы в Украине» были введены в систему исполнительной власти должности Государственного секретаря Кабинета Министров Украины и государственных секретарей министерств.

В соответствии с этим Указом внесены изменения в Указ Президента Украины от 15 декабря 1999 г. «О системе центральных органов исполнительной власти», согласно которым должности Премьер-министра, первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министров, министров по характеру полномочий считаются политическими и не относятся к категориям должностей государственных служащих, определенных Законом Украины «О государственной службе». Указом на министров возложена ответственность за разработку и проведение в жизнь государственной политики, определение политических приоритетов и стратегических направлений работы министерств, путей их реализации. Организационное, экспертно-аналитическое, правовое, информационное, материально-техническое и другое обеспечение деятельности Кабинета Министров и министерств возлагается на Государственного секретаря

Кабинета Министров Украины и государственных секретарей министерств, которые считаются государственными служащими, а их должности в установленном порядке относятся к соответствующим категориям должностей государственных служащих.

Полномочия государственного секретаря министерства детализируются в Примерном положении о государственном секретаре министерства, утвержденном Указом Президента Украины от 14 июля 2001 г. Их анализ свидетельствует о том, что большинство из них раскрывают статус государственного секретаря как руководителя государственной службы министерства, его полномочия по организации обеспечения выполнения задач, которые относятся к сфере деятельности министерства, обеспечение деятельности министра, как руководителя министерства и члена Кабинета Министров, осуществление текущей работы, связанной с выполнением возложенных на министерство функций, обеспечение стабильности и преемственности в работе министерства.

В структуре всех органов исполнительной власти создаются подразделения или назначаются отдельные должностные лица, которые занимаются вопросами кадрового обеспечения, осуществляют организационно-методическое руководство формированием кадрового резерва, контроль за повышением специалистами квалификации, обобщают практику формирования кадрового резерва и вносят руководству предложения по его улучшению.

Ответственность за состояние кадрового обеспечения центральных и местных органов исполнительной власти возлагается на их руководителей. Контроль за кадровым обеспечением государственной службы с целью проведения действенных мер по соблюдению требований Закона «О государственной службе» и других нормативных актов по указанным вопросам центральными и местными органами исполнительной власти, а также разработка практических рекомендаций, информационных и инструктивных материалов, направленных на дальнейшее усовершенствование работы с кадрами, осуществляются Главным управлением государственной службы Украины, органами исполнительной власти в подчиненных им структурах.

Результаты повышения квалификации являются одним из оснований для продвижения по службе.

Законом «О государственной службе» (раздел VI) предусмотрены основания прекращения государственной службы. Кроме общих оснований, установленных законодательством Украины о труде, государственная служба прекращается в случае нарушения условий реализации права на государственную

службу, несоблюдения требований, связанных с прохождением государственной службы, достижения государственным служащим предельного возраста прохождения службы, выявления или возникновения обстоятельств, препятствующих пребыванию на государственной службе, отказа от принятия присяги или ее нарушения, непредоставления или представления неправдивых сведений о доходах служащего, отставки служащих, занимающих должности первой или второй категории.

## **§ 7. Ответственность государственных служащих**

Лица, виновные в нарушении законодательства о государственной службе, несут гражданскую, административную или уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Дисциплинарная ответственность применяется к государственному служащему за невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, превышение служебных полномочий, нарушение ограничений, связанных с прохождением государственной службы, а также за поступок, который порочит его как государственного служащего или дискредитирует орган, в котором он работает. Кроме дисциплинарных взысканий, предусмотренных действующим законодательством Украины о труде (выговор и увольнение), к служащим могут применяться предупреждение о неполном служебном соответствии и задержка до одного года в присвоении очередного ранга или в назначении на высшую должность.

Смена руководителей или состава государственных органов не может быть основанием для прекращения государственной службы на занимаемой должности по инициативе вновь назначенных руководителей, кроме государственных служащих патронатной службы. Решение о прекращении государственной службы может быть обжаловано государственным служащим непосредственно в суд.

## **Глава 9 Предприятия и учреждения**

### **§ 1. Понятие, виды и правовые основания деятельности предприятий и учреждений**

Предприятия и учреждения — это организации, которые исполняют экономические, социально-культурные, административно-политические и другие функции с целью удовлетворения материальных, духовных и других

потребностей граждан, общества и государства. Они отличаются одно от другого содержанием, результатом и целью их основной деятельности.

Предприятие — самостоятельный хозяйственный статусный субъект, который имеет права юридического лица, осуществляет производственную, научно-исследовательскую и коммерческую деятельность с целью получения соответствующей прибыли (дохода).

Предприятие имеет самостоятельный баланс, расчетный и другие счета в учреждениях банков, печать, а промышленные предприятия — и товарный знак.

Учреждения исполняют социально-культурные или административно-политические функции. Их цель — создание социальных ценностей, главным образом непромышленного характера (учреждения культуры, образования, охраны здоровья и др.).

За последние годы резко возросли и увеличатся в дальнейшем количество и виды предприятий и учреждений. Появились арендные, коллективные, акционерные, частные (индивидуальные), казенные предприятия. Иногда предприятия выполняют отдельные функции, характерные для учреждений, а учреждения — функции предприятия (например, в учебном учреждении могут функционировать экспериментальный завод или производственные подразделения).

Свою деятельность предприятия осуществляют в соответствии с законами Украины от 27 марта 1991 г. «О предприятиях в Украине» (с изменениями и дополнениями), от 7 февраля 1991 г. «О собственности» (с изменениями и дополнениями), от 7 февраля 1991 г. «О предприятиях» (с изменениями и дополнениями), от 19 сентября 1991 г. «О хозяйственных обществах» (с изменениями и дополнениями), другими законами и законодательными актами Украины, а также на основании статуса, утверждаемого собственником имущества с участием трудового коллектива.

Деятельность учреждений регулируется законами Украины от 23 марта 1996 г. «Об образовании», от 13 декабря 1991 г. «Об основах государственной политики в сфере науки и научно-технической деятельности» (в редакции от 1 декабря 1999 г.), от 27 января 1995 г. «О библиотеках и библиотечном деле», другими законодательными и правовыми актами.

Предприятия и учреждения можно разделить на виды по различным основаниям:

в зависимости от форм собственности — на индивидуальные (основанные на личной собственности физического лица и исключительно на его труде), семейные (основанные на личной собственности и на труде граждан — членов

одной семьи, проживающих совместно), частные (основанные на собственности отдельного гражданина), коллективные (основанные на собственности трудового коллектива предприятия, кооператива, иного уставного общества, гражданской или религиозной организации), государственные коммунальные (основанные на собственности административно-территориальных единиц), государственные, в том числе казенные (основанные на государственной собственности), совместные (основанные на базе объединения имущества разных собственников, в том числе иностранных собственников);

в зависимости от принципа внутренней правовой организации — на акционерные общества (открытого и закрытого типа), общества с ограниченной ответственностью, полные общества, коммандитные общества.

Могут действовать и другие виды предприятий, в том числе арендные, создание которых не противоречит законодательству Украины.

Предприятия могут объединяться в ассоциации, корпорации, консорциумы, концерны и другие объединения по отраслевым, территориальным и другим принципам.

В зависимости от отраслевой производственно-технологической специализации различают следующие формы предприятий:

промышленные — заводы, фабрики, комбинаты, шахты, месторождения и др.;

сельскохозяйственные — коллективные сельскохозяйственные предприятия (КСП), фермерские хозяйства, частные, частно-арендные предприятия;

транспортные — железнодорожного транспорта (управление, отделы железных дорог, станции, депо); водного транспорта (мореходства, порты); гражданской авиации (объединения, аэродромы, аэропорты, авиалинии); автопредприятия (автокомбинаты); территориальные управления трубопроводного транспорта;

строительные — строительные управления, комбинаты;

связи — почтамты, телеграфы, телефонные станции;

торговли — универмаги, гастрономы, торговые дома, специализированные и фирменные магазины;

жилищно-коммунальные — жилищно-эксплуатационные управления, энергосети, теплосети и др.

Учреждения, которые специализируются на осуществлении определенного вида деятельности, могут быть государственными, негосударственными, индивидуальными, принадлежать местным органам. Правовые нормы, закрепляющие их виды, содержатся в разнообразных правовых актах, которые

регулируют отношения в отдельных отраслях и сферах социально-культурной и административно-политической деятельности, культуры, образования, охраны здоровья, иностранных дел, спорта (например, Закон Украины от 24 декабря 1993 г. «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях») и др.

Управление предприятиями и учреждениями осуществляется в соответствии с принципами, на которых они были основаны. Различают предприятия и организации, управляемые непосредственно собственником, и предприятия и организации, которые управляются уполномоченными собственником органами. Управление может осуществляться по принципу коллегиальности или единоначалия. Собственник нанимает (назначает) руководителя предприятия или учреждения путем заключения контракта (договора), в котором определяются права, сроки найма, обязанности и ответственность руководителя предприятия перед собственником и трудовым коллективом, условия его материального обеспечения и увольнения с должности (с учетом гарантий, предусмотренных контрактом и законодательством Украины). Руководитель предприятия или учреждения является уполномоченным собственника. Он наделен соответствующими полномочиями и несет перед собственником ответственность за выполнение порученных ему функций.

Руководитель предприятия самостоятельно решает вопросы деятельности предприятия, а в случаях, предусмотренных законодательством, принимает решения с участием трудового коллектива и профсоюзных комитетов.

## **§ 2. Правовое положение предприятий и учреждений, их администрации**

Среди субъектов административного права предприятия и учреждения занимают особое место, поскольку через их деятельность государство и общество решают свои внешние и внутренние задачи. Без нормального функционирования предприятий и учреждений (независимо от форм собственности, на которых они основаны) невозможно обеспечить суверенитет и экономическую независимость государства, работу его органов (законодательных, исполнительных, судебных, местного самоуправления и др.), права и свободы граждан, решение других вопросов в какой-либо сфере общественной или государственной деятельности. Вместе с тем предприятия и учреждения действуют не отдельно от государства и общества. Они постоянно в тех или иных формах вступают во взаимоотношения с государственными и общественными институтами.

Государство в лице его органов проводит политику невмешательства в хозяйственно-оперативную (управленческую) деятельность предприятий и

учреждений, в том числе государственных, но вместе с тем не может полностью отказаться от такого вмешательства. Это связано с тем, что предприятия и учреждения действуют на соответствующей территории (в соответствующих регионах), городах, поселках, селах. Они используют земельные, водные, природные, энергетические, человеческие ресурсы, своей деятельностью влияют на экологическое положение, что в конечном результате отражается на жизни, здоровье и деятельности человека. Используя соответствующие ресурсы, предприятия и учреждения должны функционировать в пределах, установленных государством. Основное направление государственной деятельности, где предприятия и учреждения непосредственно связаны с государством и его институтами, — исполнительная власть (от местного уровня к центральным органам исполнительной власти) и местное самоуправление. Во взаимоотношениях с этими субъектами государства и общества предприятия и учреждения решают практически все вопросы — от создания, осуществления своей деятельности и до ее прекращения. Кроме того, предприятия и учреждения вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления по поводу: оперативного и бухгалтерского учета результатов своей деятельности; статистической отчетности; налогов; безопасности производства и труда; противопожарной и экологической безопасности; санитарно-гигиенических норм и требований по защите здоровья работников предприятия, населения, потребителей продукции; охраны окружающей среды от загрязнения и других вредных влияний; возмещения убытков, нанесенных нерациональным использованием земли и других природных ресурсов и загрязнением окружающей среды; уплаты в соответствующих случаях штрафов; создания специальных рабочих мест для лиц с ограниченной дееспособностью и организации их профессиональной подготовки; проведения непрофильных работ в случае стихийного бедствия; обстоятельств, связанных с чрезвычайными ситуациями, и др.

На добровольной договорной основе предприятия принимают участие в работе по комплексному экономическому и социальному развитию территории, проводимой государственными органами или органами местного самоуправления.

Действующее законодательство определяет основания взаимодействия предприятий и учреждений с государством (органами исполнительной власти), а именно: устанавливает порядок получения разрешений (лицензии) на осуществление отдельных видов деятельности; ведение оперативного и бухгалтерского учета результатов работы; ведение статистики. Независимо от форм собственности, организационно-правовых форм предприятия и учреждения

обязаны своевременно осуществлять природоохранные мероприятия, направленные на уменьшение и компенсацию негативного влияния их деятельности на природную среду, здоровье и собственность людей. В соответствии с законодательством Украины они несут ответственность за соблюдение требований и норм относительно охраны, рационального использования и восстановления до уровня установленных нормативов земель, вод, недр, лесов, других природных ресурсов, а также за соблюдение установленных нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение в ней отходов. Согласно действующему законодательству деятельность предприятий, нарушающих эти нормы и требования, может быть приостановлена частично, временно или прекращена полностью. Предприятия и учреждения обязаны соблюдать законодательство о труде, правилах безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы по охране здоровья работников, населения и потребителей продукции.

Убытки, причиненные предприятию в результате выполнения указаний государственных либо иных органов или их должностных лиц, нарушивших права предприятия, а также вследствие ненадлежащего осуществления такими органами или их должностными лицами предусмотренных законодательством обязанностей по отношению к предприятию, подлежат возмещению за их счет. Вместе с тем уполномоченные государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением предприятиями и учреждениями соответствующего законодательства в этой части, могут вмешиваться в их деятельность и использовать относительно нарушителей меры принудительного характера, предусмотренные законом.

В нормах права, определяющих административно-правовой статус предприятий и учреждений, принципиальным моментом является форма собственности, поскольку вместе с положением законодательства о том, что независимо от вида собственности и организационно-правовых форм предприятиям гарантируются равные условия деятельности, их административно-правовой статус имеет свои особенности. Так, деятельность по изготовлению и реализации наркотиков, оружия и взрывчатых веществ, а также ценных бумаг и денежных знаков могут осуществлять только государственные предприятия, а проведение ломбардных операций — также полные общества. К ведению государственных органов относятся создание, ликвидация и реорганизация государственных предприятий, утверждение их устава, управление ими,

назначение на должность и увольнение с должности их руководителей, заключение и расторжение с ними контрактов.

Свои особенности имеют создание, ликвидация, реорганизация, управление и деятельность казенных предприятий. Государственное предприятие решением Кабинета Министров Украины может быть преобразовано в казенное предприятие, которое в соответствии с законодательством Украины не подлежит приватизации. Решение об этом принимается при наличии следующих оснований: предприятие осуществляет производственную или другую деятельность, которая в соответствии с законодательством может осуществляться только государственными предприятиями; главным потребителем продукции предприятия (более чем на 50%) выступает государство; предприятие является субъектом природных монополий. Казенное предприятие может распоряжаться закрепленным за ним на праве оперативного управления имуществом, которое находится в государственной собственности и принадлежит к основным фондам предприятия, лишь с разрешения органа, уполномоченного управлять соответствующим государственным имуществом.

Влияние государства на негосударственные предприятия и учреждения более ограничено. Роль государства относительно их проявляется в определении правовых оснований деятельности и контроле за их соблюдением. Это влияние не носит характера государственного управления. Конкретные вопросы создания, организации управления, определения видов деятельности этих предприятий и учреждений решаются основателями или уполномоченными ими органами. От формы собственности зависит и статус трудовых коллективов. Трудовые коллективы государственных предприятий имеют более широкие полномочия, связанные с утверждением устава, внесением в него изменений и дополнений, определением условий найма руководителя, выделением из состава предприятия, вступлением и выходом из объединения предприятий, арендой, выкупом имущества.

Государственное влияние на выбор направлений и объема использования прибыли (дохода) может осуществляться лишь через налоги, налоговые льготы, а также экономические санкции в соответствии с действующим законодательством. (Порядок использования чистой прибыли казенного предприятия определяет орган, который уполномочен управлять этим предприятием, путем установления обязательных нормативов такой прибыли.) Государство гарантирует соблюдение прав и законных интересов предприятия. Вмешательство в хозяйственную и другую деятельность предприятия со стороны государственных, хозяйственных и

кооперативных органов, политических партий и движений не допускается, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Органом управления предприятием, учреждением является администрация. Независимо от вида, формы собственности и хозяйствования руководитель, его заместители, руководители аппарата управления и структурных подразделений, совет, управление, дирекция (в командитном обществе — участники с полной ответственностью) осуществляют функции оперативного управления предприятием, учреждением. Администрация действует в пределах полномочий предприятия, учреждения, реализует их в решении внутренних вопросов данного объекта и во внешних связях. Имея все необходимые распорядительные полномочия юридически властного характера, она обеспечивает интересы собственника и государства, возглавляет администрацию единоличный руководитель (директор, начальник, ректор и т.д.).

Руководитель предприятия, учреждения имеет определенные полномочия по представительству, распоряжению имуществом, средствами, комплектованию и расстановке кадров, организации работы. Руководитель устанавливает содержание и объем сведений, составляющих коммерческую тайну, порядок их защиты. Действуя от имени предприятия, он защищает его интересы, заключает хозяйственные и трудовые договоры, распоряжается имуществом, открывает в банках расчетные и другие счета, отдает поручения, утверждает штаты, издает приказы, обязательные для всех работников. Заместители руководителя предприятия, руководители и специалисты подразделений аппарата управления и структурных подразделений (цехов, отделов, участков, ферм и др.) назначаются на должность и увольняются с должности руководителем предприятия. Органом управления казенным предприятием являются министерства и другие центральные органы исполнительной власти. Они назначают на должность и увольняют с должности руководителя казенного предприятия по согласованию с Кабинетом Министров Украины.

### **§ 3. Порядок образования и прекращения деятельности предприятий и учреждений**

Предприятия и учреждения образуются по решению собственника (собственников) или уполномоченных им органов. В случаях, предусмотренных законодательством, они могут образовываться по решению трудового коллектива, например, о выделении из состава предприятия одного или нескольких структурных подразделений для создания нового предприятия, о вступлении в объединения, об аренде. Согласно антимонопольному законодательству

предприятие может быть образовано вследствие принудительного разделения предприятия-монополиста.

Учредительные документы (устав, решение об образовании или договор учредителей) должны содержать сведения о виде, предмете и целях деятельности предприятия, составе учредителей и участников, названии и местонахождении, размере и порядке образования уставного фонда, органах управления, условиях реорганизации и прекращения деятельности предприятия. Подается также регистрационная карточка, которая одновременно является заявлением о государственной регистрации.

Действующим законодательством могут быть предусмотрены и другие требования относительно сведений, которые подаются в учредительных документах (например, уставы акционерных обществ должны содержать сведения о видах акций, которые они выпускают; учредительные документы обществ с ограниченной ответственностью — сведения о размере доли каждого из участников, размере, составе и порядке внесения ими вкладов). Если учредителем или одним из учредителей субъекта предпринимательской деятельности является юридическое лицо, его государственная регистрация должна быть подтверждена свидетельством о государственной регистрации. Если это иностранное юридическое лицо, регистрация местонахождения подтверждается соответствующим документом (выпиской из торгового, банковского или судебного реестра). Когда собственником выступает физическое лицо, его подпись на документах заверяется нотариально.

Устав предприятия утверждает учредитель (учредители), а устав государственного коммунального предприятия, основанного на собственности административно-территориальных единиц, или предприятия, имущество которого более чем на 50% принадлежит государству или местному органу, — учредитель совместно с трудовым коллективом.

Предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации. С момента регистрации они приобретают права юридического лица. Деятельность незарегистрированного предприятия или учреждения запрещается. Отказ в государственной регистрации предприятия может возникнуть вследствие нарушения установленного порядка создания предприятия, а также в случае несоответствия учредительных документов требованиям законодательства. Не допускается отказ в государственной регистрации предприятия по мотивам нецелесообразности его создания. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован в суде.

При изменении основных положений устава или вида предприятия, учреждения осуществляется их перерегистрация в порядке, установленном для регистрации.

Деятельность предприятия, учреждения прекращается в связи с ликвидацией или реорганизацией (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) по решению собственника или органа, уполномоченного его создавать. В случаях, предусмотренных законодательством, такое решение принимается собственником с участием трудового коллектива. В отдельных случаях прекращение деятельности предприятия, учреждения подлежит согласованию с местными или антимонопольными органами.

Предприятия и учреждения ликвидируются в случае признания их банкротами: если принято решение о запрещении деятельности предприятия из-за невыполнения условий, установленных законодательством, и в предусмотренный решением срок не обеспечено соблюдение этих условий, или не изменен вид деятельности; если решением суда будут признаны недействительными учредительные документы и решение о создании предприятия; по другим основаниям, предусмотренным законодательством.

Предприятие, учреждение считаются реорганизованными или ликвидированными с момента исключения их из государственного реестра.

Ликвидацию предприятия, учреждения осуществляет ликвидационная комиссия, которая образуется собственником или уполномоченным им органом, а в случае банкротства предприятия, учреждения — судом или хозяйственным судом. По их решениям ликвидация может проводиться самим предприятием в лице его органа управления.

Собственник, суд (хозяйственный суд) или орган, уполномоченный создавать предприятие, принявший решение о ликвидации предприятия, устанавливает порядок и сроки проведения ликвидации, а также срок для заявления претензий кредиторов, который не может быть меньше двух месяцев с момента объявления о ликвидации.

## **Глава 10 Объединения граждан**

### **§ 1. Понятие и виды объединений граждан**

Право граждан на свободу объединения предусмотрено во Всеобщей декларации прав человека и гарантировано Конституцией и законодательством Украины.

Статья 36 Конституции Украины закрепляет право граждан Украины на свободу объединения в политические партии и общественные организации для

осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов. При этом никто не может быть принужден к вступлению в любое объединение граждан или ограничен в правах за принадлежность либо непринадлежность к политическим партиям или общественным организациям.

Формы общественной активности граждан выражены в деятельности их разных объединений, поэтому понятие «объединения граждан» является обобщающим, что отображает разнообразие этих форм в реальной жизни общества.

Деятельность объединений граждан носит разнообразнейший характер. Она может быть направлена на участие в разработке государственной политики, развитие науки, культуры, возрождение духовных ценностей, решение конкретных социальных проблем отдельных категорий и групп граждан, осуществление благотворительной деятельности, охрану окружающей природной среды, обуславливаясь общностью профессиональных и других интересов граждан и т. п.

Одним из критериев классификации объединений граждан может служить цель их деятельности. Так, в Законе Украины от 16 июня 1992 г. «Об объединениях граждан» дается четкое определение разновидностей объединений граждан — политических партий и общественных организаций.

В свою очередь, согласно Закону Украины «О политических партиях в Украине» политической партией признается зарегистрированное в соответствии с законом добровольное объединение граждан — приверженцев определенной общенациональной программы общественного развития, которая имеет своей целью содействие формированию и выражению политической воли граждан, принимает участие в выборах и других политических мероприятиях.

В отличие от политической партии общественной организацией является объединение граждан, созданное для удовлетворения и защиты своих законных социальных, экономических, творческих, возрастных, национально-культурных, спортивных и других интересов.

Наиболее полную характеристику объединений граждан позволяет дать их классификация по организационно-правовым свойствам, в соответствии с которой выделяются:

массовые объединения граждан (политические партии, творческие союзы, религиозные организации, добровольные общества, профессиональные союзы и др.);

органы общественной самодеятельности (народные дружины по охране общественного порядка);

органы общественного самоуправления (советы и коллективы микрорайонов, домовые, уличные комитеты и др.).

Объединения граждан могут классифицироваться и по масштабам деятельности. В соответствии с Этим критерием можно выделить объединения граждан, которые действуют в масштабах всего государства, масштабах отдельных административно-территориальных единиц и их частей, а также объединения граждан, деятельность которых носит международный характер и распространяется на территорию не только Украины, но и других государств. При этом политические партии действуют только в государственном масштабе. Масштаб деятельности органов общественной самодеятельности и органов общественного самоуправления ограничен пределами конкретных административно-территориальных единиц.

Объединениям граждан присущи признаки, которые отличают их от государственных организаций. При этом можно выделить общие признаки, характерные для всех объединений граждан, а также отдельные специфические признаки, присущие тем или иным объединениям граждан.

К общим признакам следует отнести:

1) добровольность объединения. Это отображается в добровольности вступления и выхода из объединения граждан, методах работы, сущностью которых является достижение определенной цели внутриорганизационными методами, особых формах принуждения, из которых наиболее жесткой является исключение из членов объединения граждан;

2) организационные мероприятия, которыми в деятельности объединений граждан выступают самоуправление и саморегулирование;

3) отсутствие у объединений граждан вследствие их природы государственно-властных полномочий (за исключением случаев, если государство делегирует отдельные полномочия такого рода и закрепляет их законодательно, например, закрепление за общественными инспекторами охраны природы права составлять протоколы об административных правонарушениях).

Отдельными специфическими признаками и, характерными для отдельных объединений граждан, являются:

1) членство в объединении и отношения членства, которые вытекают отсюда;

2) обязательность участия членов объединения граждан в его работе и создании материальной базы объединения путем внесения членских взносов;

3) наличие устава объединений граждан. Как правило, в деятельности объединений граждан отсутствуют коммерческие цели или получение прибыли. Исключение составляет лишь деятельность кооперативных организаций. Кроме того, допускается хозяйственная или другая коммерческая деятельность объединений граждан для выполнения их уставных задач и целей.

Взаимоотношения государства и объединений граждан носят исключительно правовой характер. Это проявляется в законодательном закреплении правового статуса объединений граждан рядом нормативно-правовых актов. Основные среди них — законы Украины «О объединениях граждан», а также «О свободе совести и религиозных организациях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О политических партиях в Украине». Деятельность некоторых объединений граждан, в том числе кооперативных организаций, коммерческих фондов, органов общественной самодеятельности, регулируется соответствующими законодательными актами.

## **§ 2. Административно-правовой статус объединений граждан**

В значительной мере взаимоотношения государства и объединений граждан регулируются нормами административного права. Эти нормы определяют правовой статус объединений граждан, а именно — совокупность прав и обязанностей, реализуемых в правоотношениях, которые возникают между объединениями граждан и субъектами исполнительной власти.

Прежде всего это касается вопросов легализации объединений граждан. Другими словами, государство официально признает объединение граждан и оформляет его правовое положение. Официальное признание объединений граждан осуществляется путем их регистрации или уведомления об учреждении. Для регистрации объединения граждан его основатели подают заявление об этом, а также соответствующие документы, перечень которых определяется законодательством. Кроме того, общественные организации могут легализировать свое учреждение путем письменного уведомления об этом соответствующих государственных органов.

Основополагающее значение в определении правового положения объединения граждан имеет его устав. Он должен содержать: название, цель и задачу объединения; условия и порядок членства в объединении и выхода из него; структуру, порядок создания и деятельности уставных органов объединения; права и обязанности его членов; источники поступления средств и порядок осуществления видов деятельности, необходимых для выполнения уставных

задач; порядок внесения изменений и дополнений в устав; порядок реорганизации или ликвидации объединения; юридический адрес.

Политические партии и международные общественные организации подлежат обязательной регистрации Министерством юстиции Украины, а легализация общественных организаций осуществляется соответственно Министерством юстиции Украины, местными органами исполнительной власти, а также исполнительными органами местного самоуправления. Отказ в регистрации объединения граждан может быть обжалован в судебном порядке.

Законом установлены и определены требования к учредителям объединений граждан. Так, политические партии могут создаваться только по инициативе совершеннолетних граждан Украины, которые не ограничены судом в дееспособности и не находятся в местах лишения свободы. Что касается общественных организаций, то их учредителями, кроме граждан Украины, могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, которым исполнилось 18 лет. Учредителями молодежных и детских организаций могут быть лица, которые достигли 15 летнего возраста..

Важным фактором, который влияет на административно-правовой статус объединений граждан, является установление государством ограничений на создание и деятельность объединений граждан. Так, не подлежат легализации объединения граждан, а деятельность легализованных объединений граждан запрещается в судебном порядке, если их целью являются: изменение насильственным путем конституционного строя и в любой противозаконной форме нарушение суверенитета и территориальной целостности государства, подрыв его безопасности, незаконный захват государственной власти, пропаганда войны, насилия, разжигание межэтнической, расовой и религиозной вражды, посягательство на права и свободы человека, здоровье населения, создание военизированных формирований.

Государство не вмешивается в деятельность объединений граждан, предоставляя им широкую автономию. Тем не менее это не исключает осуществления со стороны государства контроля за деятельностью объединений граждан. Так, органы, которые проводят легализацию объединений граждан, осуществляют контроль за соблюдением ими положений устава. Законом закреплено право представителей этих органов присутствовать на мероприятиях, которые проводят объединения граждан, требовать необходимые документы и получать в необходимых случаях объяснения.

Финансовые органы и органы налоговой администрации осуществляют контроль за источниками и размерами прибыли и других финансовых

поступлений, а также за правильностью уплаты объединениями граждан налогов. Со своей стороны объединения граждан должны представлять финансовым органам декларацию о своих доходах и затратах.

Контроль за выполнением объединениями граждан действующих норм и стандартов может осуществляться экологическими, пожарными, санитарно-эпидемическими и другими органами государственного надзора и контроля.

За нарушение законодательства объединения граждан несут ответственность в установленном законом порядке. Так, к ним могут быть применены такие виды взысканий, как предупреждение, штраф, временное прекращение их деятельности. В случаях, предусмотренных законом, объединение граждан может быть принудительно распущено (ликвидировано) на основании решения суда.

Для осуществления своей деятельности объединения граждан наделяются широкими правами. Они могут выступать участниками общественных правоотношений, приобретать имущественные и неимущественные права, принимать участие в разработке государственной политики и формировании органов власти, проводить массовые мероприятия и т. п.

### **§ 3. Законодательное регулирование правового положения религиозных организаций**

Осуществление гражданами гарантированной ст. 35 Конституции Украины свободы мировоззрения и вероисповедания порождает разного рода общественные отношения, значительная часть которых носит правовой характер. Так, закрепленное в этой статье право граждан на отправление религиозных культов и ритуальных обрядов, проведение религиозной деятельности обуславливает создание и деятельность разнообразных религиозных организаций — религиозных обществ, управлений, центров, монастырей, религиозных братств, духовных учебных заведений и т.п., представляющих собой стойкие организационные системы со специфическими целями и конкретными способами их достижения.

Основным законодательным актом, который определяет правовое положение религиозных организаций, а также их взаимоотношения с государством, является Закон Украины «О свободе совести и религиозных организациях». Сущность правового регулирования взаимоотношений государства и религиозных организаций состоит в следующем: государство и его органы не пользуются методами государственно-правового контроля или принуждения при определении гражданами своего отношения к религии, не

вмешиваются в религиозную деятельность организаций верующих, если она не нарушает законов государства и установленного порядка, не предоставляют религиозным организациям материальной поддержки, не поручают им выполнение любых государственных функций. Вместе с тем государство оказывает содействие установлению отношений взаимной религиозной и мировоззренческой терпимости и уважения между людьми, охраняет законную деятельность религиозных организаций и право верующих на отправление религиозных культов и ритуальных обрядов, осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства Украины о свободе совести и религиозных организациях. В свою очередь, религиозные организации лишены права вмешиваться в дела государства, принимать участие в деятельности политических партий, выдвигать кандидатов в органы государственной власти. Эти организации занимаются вопросами, связанными с удовлетворением религиозных потребностей граждан. При этом религиозные организации имеют право на участие в общественной жизни и использование средств массовой информации наравне с объединениями граждан.

Для получения религиозной организацией статуса юридического лица необходима ее государственная регистрация. Учредители религиозной организации — верующие совершеннолетние граждане в количестве не менее 10 человек — подают заявление о регистрации и устав религиозной организации в соответствующий государственный орган, который обязан в месячный срок принять решение о регистрации.

Устав религиозной организации принимается на общем собрании верующих граждан и имеет ряд важных особенностей. В частности, в уставе приводятся сведения о виде религиозной организации, ее местонахождении, имущественном состоянии, праве религиозной организации на учреждение предприятия, средств массовой информации, создании учебных заведений, порядке решения имущественных и других вопросов в случае прекращения деятельности религиозной организации и др.

Религиозные организации имеют право использовать для своих потребностей сооружения и имущество, которые предоставляются им на договорных началах государственными, общественными организациями или гражданами.

В собственности религиозных организаций могут находиться сооружения, предметы культа, объекты производственного, социального и благотворительного назначения, транспорт, денежные средства и прочее имущество, которое необходимо им для обеспечения их деятельности.

Субъектами ответственности за нарушение законодательства о свободе совести и религиозных организациях наряду с должностными лицами государственных органов могут быть также лица, занимающие соответствующее положение в иерархии религиозных организаций, и граждане.

Прекращение деятельности религиозных организаций возможно как по решению ее членов, так и по решению суда в случае нарушения законодательства Украины.

## **Тема 5: Административная ответственность**

- 1. Понятие и основные черты административной ответственности**
- 2. Административное правонарушение, его состав**
- 3. Виды административных наказаний**

### **1. Понятие и основные черты административной ответственности**

Под административной ответственностью следует понимать наложение на нарушителей общеобязательных правил, действующих в государственном управлении и иных сферах, административных взысканий, которые влекут для этих лиц обременительные последствия материального или морального характера. Административная ответственность — один из видов юридической ответственности, которому присущи все признаки последней. Вместе с тем административная ответственность является составной частью административного принуждения и наделена всеми его признаками.

Основные черты административной ответственности состоят в том, что ее *основанием* выступает административное *правонарушение* (проступок). Привлечение к административной ответственности — обязанность государственных органов, которые являются субъектами исполнительной власти. Их перечень дается в разделе III КоАП. Субъектами административной юрисдикции являются также районные (городские) суды (судьи). К виновным в совершении правонарушения применяются административные взыскания, предусмотренные ст. 24 КоАП. Порядок привлечения к административной ответственности упрощенный, что создает условия для оперативного и экономичного ее применения. Следует обратить внимание на то, что между правонарушителем и органом (должностным лицом), который налагает взыскание, отсутствуют служебные отношения, характерные для дисциплинарной ответственности. Административная ответственность урегулирована нормами

административного права, в которых приводится полный перечень административных проступков, административных взысканий и органов, уполномоченных их применять. К этому виду юридической ответственности привлекаются нарушители обязательных правил (норм), которые установлены уполномоченными на то субъектами. Субъектами правонарушений могут быть физические лица — граждане и должностные лица, а за некоторые правонарушения — государственные служащие (Закон Украины «О борьбе с коррупцией»).

## **2. Административное правонарушение, его состав**

*Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законом предусмотрена административная ответственность (ст. 9 КоАП).*

Административное правонарушение (проступок) характеризуется рядом признаков. Это прежде всего деяние, поведение, поступок человека, действие либо бездействие, а также акт внешнего выражения отношения лица к реальной действительности, другим людям, обществу, государству. Закону неподвластны убеждения, мысли людей, если они не нашли внешнего выражения.

Деяния признаются административным правонарушением при наличии таких признаков: общественная вредность, противоправность, вина и административная наказуемость.

Общественная вредность действия либо бездействия означает, что оно причиняет или создает угрозу причинения вреда объектам административно-правовой охраны, которые предусмотрены ст. 9 КоАП.

Противоправность означает, что действие либо бездействие прямо запрещено административно-правовыми нормами. Признак противоправности указывает также на недопустимость применения аналогии закона, что содействует укреплению законности, исключает возможность привлечения к административной ответственности за деяния, не предусмотренные законом об административных правонарушениях.

Административное правонарушение (проступок) может быть только виновным деянием.

Вина состоит в психическом отношении лица к деянию и его вредным последствиям, может быть умышленной или неосторожной. Степень вины учитывается при наложении административного взыскания, при освобождении от

административной ответственности либо передаче материалов об административном правонарушении на рассмотрение общественной организации или трудового коллектива.

Административная наказуемость означает, что административным проступком признается только такое противоправное, виновное деяние, за которое законом предусмотрено применение административных взысканий. Реализация административного взыскания не всегда сопровождает административный проступок, но возможность применения взысканий составляет его неотъемлемое свойство.

Рассмотренные признаки являются наиболее характерными и существенными, присущими любому административному правонарушению (проступку), характеризуют его как фактическое основание административной ответственности и составляют ее материальное понятие. Последнее конкретизируется в законодательстве об административных правонарушениях в форме конкретных составов проступка, в которых законом предусмотрены необходимые и специфические признаки того или иного конкретного деяния.

Административные правонарушения (проступки) различаются по специфическим признакам, которые характеризуют их объективные и субъективные стороны.

**Состав административного правонарушения** — это установленная законом совокупность признаков, при наличии которых деяние считается административным проступком. Состав административного правонарушения образуют признаки, характеризующие объект, объективную и субъективную стороны, субъекта правонарушения.

**Объект** административного правонарушения — это то, на что оно посягает. Административный проступок причиняет вред либо создает угрозу его причинения общественным отношениям, которые и образуют объекты проступка. В зависимости от степени обобщения, уровня абстрактности различают общий, родовой и непосредственный объекты проступка.

**Общий объект** составляет вся совокупность общественных отношений, охраняемых законодательством об административных правонарушениях.

**Родовой объект** — это группа однородных или тождественных общественных отношений, охраняемых комплексом административно-правовых норм. Административно-правовыми средствами охраняются общественные отношения, регулируемые нормами разных отраслей права: административного, финансового, гражданского, трудового, экологического и др. Поэтому родовые объекты проступков могут быть, например, в гражданских, трудовых и других

правонарушениях. В зависимости от родового объекта административные правонарушения сгруппированы в главах Особенной части раздела II КоАП.

Разновидностью родового выступает видовой объект, т. е. обособленная группа общественных отношений, общих для ряда проступков. Так, природоохранные отношения, являющиеся объектом экологических правонарушений, включают группы отношений, направленных на охрану земель, недр, вод, лесов, воздуха, животного мира.

Под *непосредственным объектом* понимают поставленные под охрану закона конкретные общественные отношения, которым причиняется вред правонарушением, подпадающим под признаки конкретного состава.

**Объективную сторону** административного правонарушения характеризуют признаки, определяющие акт внешнего поведения правонарушителя. К ним относятся деяния (действие либо бездействие), их вредные последствия, причинная связь между деянием и последствиями, место, время, обстановка, способ, орудия и средства совершения проступка.

Основным и обязательным признаком объективной стороны является противоправное деяние; отсутствие этого признака исключает состав любого административного правонарушения. Все другие признаки носят факультативный характер. Так, вредные последствия и причинная связь обязательны лишь в так называемых материальных составах проступков (например, мелкое хищение, повреждение телефонов-автоматов, уничтожение посевов и т.п.). Большинство же административных правонарушений характеризуются несоблюдением различных правил, когда деяние образует состав проступка независимо от наступления вредных последствий, — это формальные составы (например, нарушение правил санитарных, таможенных, торговли и т.д.). Эти составы формулируются в диспозициях статей Особенной части раздела II КоАП лишь указанием на противоправное действие либо бездействие. В некоторых случаях в диспозициях называются только вредные последствия («повреждение», «уничтожение», «порча» и т.п.), деяние же подразумевается само по себе.

Место, время, обстановка, способ, орудия и средства совершения проступка могут быть обязательными признаками, если они включены в конкретный состав проступка (например, отдельные деяния признаются административными правонарушениями лишь в случае совершения их в общественном месте, часто в диспозициях указывается способ совершения проступка — грубое, злостное нарушение, скрытая передача и т.п.). В других случаях они могут признаваться обстоятельствами, смягчающими или отягчающими ответственность (например,

совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах отягчает административную ответственность).

**Субъективную сторону** административного правонарушения составляет связанное с его совершением психическое состояние лица. К признакам, характеризующим субъективную сторону, относятся вина, мотив и цель совершения правонарушения.

**Вина** — основной и обязательный признак субъективной стороны административного проступка. Это психическое отношение лица к совершенному им общественно вредному деянию и его последствиям, которое проявляется в форме умысла или неосторожности.

В общих чертах понятие этих форм вины раскрывается в ст. ст. 10 и 11 КоАП. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, когда лицо, его совершившее, осознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий. Осознание противоправного характера деяния и предвидение его вредных последствий составляют интеллектуальные признаки умысла, а желание или сознательное допущение последствий — волевой признак.

Административное правонарушение считается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение (самоуверенность), либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (халатность). Если понятие умысла связано с психическим отношением лица к своему деянию и его последствиям, то при определении неосторожности во внимание принимается отношение лишь к вредным последствиям.

**Мотив и цель** совершения административного правонарушения — факультативные признаки субъективной стороны состава проступка. Под мотивом понимается осознанное лицом внутреннее побуждение, которым оно руководствуется при совершении правонарушения. Цель — это следствие, результат, которого хочет достичь лицо, совершая административное правонарушение.

**Субъектом** административного правонарушения признается физическое лицо, достигшее на момент совершения правонарушения возраста, с которого наступает административная ответственность. Признаки, характеризующие

субъекта проступка, делятся на общие и специальные. В приведенном определении названы признаки общие, т. е. присущие любому субъекту.

Субъектом проступка, во-первых, может быть физическое лицо, человек. Во-вторых, им может быть не любое физическое лицо, а только вменяемое. В законодательстве об административных правонарушениях не раскрывается понятие вменяемости, оно вытекает из определения невменяемости. Как указано в ст. 20 КоАП, под невменяемостью понимается состояние, в котором лицо во время совершения противоправного действия или бездействия не могло отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими вследствие хронической душевной болезни, временного расстройства душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния. Исходя из этого можно сделать вывод, что вменяемость — это способность лица осознавать свои действия и управлять ими, а значит, и нести за них ответственность. В-третьих, субъектом проступка может быть лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения *шестнадцатилетнего возраста*.

В соответствии с КоАП субъектами административной ответственности являются только физические лица. Однако некоторые нормативные акты налогового, антимонопольного законодательства, законодательства о предпринимательской деятельности и другие субъектами такой ответственности предусматривают юридических лиц. Так, п. 7 ч. 3 ст. 11 Закона Украины от 4 декабря 1993 г. «О государственной налоговой службе в Украине» за отсутствие учета прибыли (дохода) или ведение этого учета с нарушением установленного порядка, а также непредоставление или несвоевременное предоставление налоговых деклараций, отчетов, расчетов и иных документов, необходимых для расчета и уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, установлена санкция для юридического лица — 50 % неоплаченных сумм налогов или других обязательных сумм платежей.

Кроме общих признаков в конкретных составах административных правонарушений субъект может характеризоваться еще и дополнительными специфическими особенностями. Такие субъекты называются специальными. К ним можно отнести, например, должностных лиц, водителей, руководителей, капитанов судов, родителей, военнослужащих и т.д. В некоторых статьях Особенной части КоАП специальный субъект не называется, хотя и подразумевается.

Отдельные свойства лица не входят в состав проступка, но являются важными для определения характера и пределов ответственности за совершенное правонарушение. Это несовершеннолетние; военнослужащие и другие лица, на

которых распространяется действие дисциплинарных уставов; иностранцы и лица без гражданства; лица, для которых охота является единственным средством существования, и т.п.

Признаки, характеризующие объект, объективную и субъективную стороны, субъекта административного правонарушения, являются основными. Кроме них, законом установлены **дополнительные признаки**, которые повышают степень общественной вредности основного состава и называются квалифицирующими. К таким признакам **относятся**, например, повторное совершение однородного правонарушения, наличие вредных последствий, совершение правонарушения определенным субъектом, грубость или систематичность нарушения и др. В нормах Особенной части раздела II КоАП составы с квалифицирующими признаками сформулированы вслед за основными, причем основные в них, как правило, не называются, а дается ссылка на соответствующую статью или часть статьи, в которой сформулирован основной состав. Наличие квалифицирующих признаков повышает ответственность за административное правонарушение.

*Статьи 18—20 КоАП устанавливают обстоятельства, исключющие противоправность и общественную вредность деяния* (крайняя необходимость и необходимая оборона) или виновность (невменяемость) лица. Тем самым исключается административная ответственность за его совершение.

*Совершенным в состоянии крайней необходимости признается действие*, направленное на устранение опасности, угрожающей общественному порядку, собственности, другим объектам, которые охраняются законом, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена другими средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем вред предотвращенный. Например, в состоянии крайней необходимости может быть совершено нарушение правил дорожного движения водителем, который доставляет травмированного человека в больницу.

В отличие от крайней необходимости при *необходимой обороне вред причиняется не постороннему охраняемому законом объекту, а посягающему на него*. При этом защита должна соответствовать характеру и общественной вредности посягательства. Следует отметить, что административное правонарушение в состоянии необходимой обороны может быть совершено очень редко. Закреплением в законодательстве нормы о необходимой обороне скорее подчеркивается активная роль граждан в борьбе с правонарушениями, укреплении правопорядка.

*Не подлежит административной ответственности лицо, которое во время совершения противоправного действия либо бездействия находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими вследствие хронической душевной болезни, временного расстройства душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния.*

### **3. Виды административных наказаний**

Согласно ст.24 Кодекса Украины про административные правонарушения, предусмотрены следующие виды административных наказаний:

1) предупреждение;

2) штраф;

3) платное изъятие предмета, который стал орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;

4) конфискация предмета, который стал непосредственным объектом или орудием совершения административного правонарушения; конфискация денег, полученных вследствие совершения административного правонарушения;

5) лишение специального права (лишение водительского удостоверения, права охоты);

6) общественные работы;

7) исправительные работы;

8) административный арест.

Законами могут быть установлены иные, кроме указанных в ст.24 КУоАП, виды административных наказаний.

За грубое нарушение правопорядка, иностранцы и лица без гражданства могут быть выдворены за границу Украины.

### Литература:

1. Административное право Украины: Учебник для студ. вузов юрид. спец. / К.П. Битяк. – 2-е изд., перераб. й доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
2. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). Учебное пособие. – Харьков: ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с.
3. Битяк Ю.П., Комзюк А.Т. К концепции реформы административного законодательства и административного судопроизводства // Юридическая наука и проблемы формирования демократического государства Украина: Темат. сб. науч. тр. – К.: ИСИО, 1993. – С. 75–79.
4. Додин Е. В. Административная деликтология: Курс лекций. – Одеса: АО “БАХВА”, 1997. – 116 с.
5. Стариллов Ю.Н. Административная юрисдикция. Теория, история, перспективы. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – 304 с.
6. Стариллов Ю.Н. Административные суды в России: новые аргументы “за” и “против” / Под ред. и с предисл. к.ю.н., проф. В.И. Радченко. – М.: Норма, 2004. – 128 с.
7. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.
8. Тихомиров Ю.А. Современная теория административного права // Государство и право. – 2004. – №11. – С. 10–18.
9. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. – 1998. – № 1. – С.5–14.