

Министерство образования и науки Украины

**ХАРЬКОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ АВТОМОБИЛЬНО-
ДОРОЖНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛЕНИЯ И БИЗНЕСА

Кафедра экономической теории и права

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

по курсу

«Административное право»

Харьков 2005

ПЛАН

- Тема 1: Предмет и система административного права.
- Тема 2: Источники административного права.
- Тема 3: Административно-правовые нормы и отношения. Наука административного права.
- Тема 4: Органы исполнительной власти – субъекты государственного управления.
- Тема 5: Государственные служащие.
- Тема 6: Граждане – субъекты административного права.
- Тема 7: Общественные объединения – субъекты административно-правовых отношений.
- Тема 8: Формы управления.
- Тема 9: Правовые акты управления.
- Тема 10: Методы управления.
- Тема 11: Административное принуждение и его виды.
- Тема 12: Административная ответственность.
- Тема 13: Административная юстиция.
- Тема 14: Административный процесс.

Тема 1
ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Административное право как отрасль права, его предмет, метод и система
2. Значение административного права в современных условиях государственного строительства в Украине

1. Административное право как отрасль права, его предмет, метод и система

Административное право занимает особенное место в механизме правового регулирования.

Название предмета происходит от латинского слова «administrare», обозначающего управлять, руководить. Таким образом, административное право связано с государственным управлением (исполнительной властью) — одной из самостоятельных форм государственной деятельности. Другими словами, административное право — это управленческое право, отличающееся от других отраслей права спецификой предмета, методом правового регулирования, системой нормативного материала (структурные особенности).

Под административным правом в общем, понимают отрасль права, науку права и учебный курс.

Административное право как отрасль права — это совокупность правовых норм, призванных регулировать в интересах граждан и государства общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в сфере деятельности органов исполнительной власти всех уровней, во внутриорганизационной деятельности иных государственных органов, а также в процессе осуществления объединениями граждан внешневластных управленческих функций.

Административное право как наука — это система знаний о совокупности правовых норм, регулирующих отношения управленческого характера в упомянутых сферах.

Административное право как учебный курс — это учебная дисциплина, изучаемая в юридических и других учебных заведениях с целью ознакомления будущих юристов, работников управления с системой знаний об общественных отношениях управленческого характера и с применением административно-правовых норм в практической деятельности.

Административное право тесно связано с другими отраслями права, в особенности с конституционным правом, предметом которого служат отношения, складывающиеся в процессе осуществления народовластия, деятельности рад, при проведении выборов в представительские органы, реализации конституционного статуса граждан Украины и т.д. Нормами данной отрасли права закрепляется место органов государственного управления в системе государственного механизма, определяются основы их взаимоотношений с органами законодательной власти, правосудия и прокуратуры. Предписания норм конституционного права служат базой для норм административного права, регулирующих исполнительную деятельность органов государственного управления, содержание которого состоит в непосредственном руководстве хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. В нормах административного права получают развитие, детализируются положения Конституции Украины и других источников конституционного права, относительно функционирования исполнительных органов.

Административное право тесно связано также с гражданским правом прежде всего потому, что обе эти отрасли регулируют отношения имущественного характера. Однако необходимо отметить, что нормы гражданского права применяются в тех случаях, когда стороны в имущественном отношении являются равноправными (например договор на поставку продукции), а нормы административного права — когда одна из сторон находится в административной подчиненности относительно другой (например при неоплате проезда в трамвае).

Определенная связь имеется у административного права с трудовым правом в сфере регулирования служебных отношений. Так, трудовое право определяет государственного служащего как участника трудового процесса, а нормы административного права регулируют государственно-служебные отношения, например: условия поступления на государственную службу, порядок ее прохождения, правила пользования служебными документами, полномочия должностных лиц по организации трудового процесса.

Административное право граничит с финансовым, земельным, аграрным и другими отраслями права.

Таким образом, анализ соприкосновения административного права с другими отраслями права позволяет

установить, что его предметом является государственное управление. Другими словами, административное право регулирует общественные отношения в сфере исполнительной деятельности.

Для правильного определения предмета административного права необходимо определить круг общественных отношений управленческого характера, которые подпадают под административно-правовое регулирование. Ими являются:

- а) отношения между субъектами (органами) государственного управления и гражданином;
- б) отношения между органами государственного управления по вертикали (между высшими и низшими органами государственного управления, например: Кабинет Министров Украины — министерство);

- в) отношения между органами государственного управления по горизонтали, то есть между органами, не связанными подчиненностью (например два министерства);
- г) отношения между органами государственного управления и подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями (например: Министерство образования — педагогический университет. Министерство внутренних дел — университет внутренних дел, подчиненный МВД Украины);
- д) отношения между органами государственного управления и не подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями. Здесь необходимо отметить, что, как правило, эти отношения осуществляются на договорных основаниях и регулируются гражданско-правовыми нормами. Однако существует еще так называемый административный договор, в котором пересекаются нормы административного и гражданского права. Например отношения между вневедомственной охраной предприятия и его администрацией. Эти отношения специфичны, так как вневедомственная охрана находится в подчинении органов внутренних дел, а по вопросам охраны предприятия — руководству предприятия;
- е) отношения между органами государственного управления и негосударственными организациями (профсоюзы, кооперативные организации, частные предприятия и т.п.). Здесь отношения выражаются в необходимости регистрации их уставов в органах управления, выдаче лицензий на отдельные виды деятельности.

Гражданин с момента рождения имеет отношения с органами государственного управления, начиная с акта записи гражданского состояния (свидетельство о рождении) и далее до самой смерти.

Отношения административно-правового характера с участием граждан возникают лишь в том случае, если одной из сторон является орган управления (министерство, управление юстиции или другие). Такие отношения не возникают между гражданами.

Административно-правовыми нормами регулируются:

- 1) деятельность органов исполнительной власти;
- 2) внутренне-организационная деятельность государственных органов (например прокуратуры, суда и т.д.);
- 3) деятельность общественных объединений, предприятий негосударственного сектора по регистрации их уставов, лицензированию видов деятельности и т.п., а также по закреплению административно-правового статуса граждан.

Административно-правовая концепция исходит из того, что административно-правовые нормы регулируют управленческие отношения в сферах хозяйственной деятельности, социально-культурного строительства и административно-политической деятельности. В связи с этим необходимо заметить, что основными условиями отнесения общественных отношений к управленческим, составляющих предмет административного права, являются: а) участие в них соответствующего органа исполнительной власти либо его представителя; б) связь с осуществлением исполнительной власти.

Все это обуславливает систему административного права, последовательное размещение составляющих ее элементов — институтов и норм, их единство и структурная взаимосвязь. Она состоит из Общей и Особой частей.

Общая часть административного права объединяет нормы, закрепляющие:

- общие принципы государственного управления;
- правовое положение субъектов административного права (органов государственного управления, граждан и т.п.);
- формы и методы исполнительной деятельности;
- административный процесс;
- способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Особая часть административного права включает нормы, регулирующие управление экономикой, социальнокультурной и административно-политической деятельностью, а также межотраслевое государственное управление.

Содержание Общей и Особой частей административного права взаимосвязано и составляет единое целое.

Кроме этих двух основных частей система административного права содержит и такие элементы, как административно-правовые институты, то есть группы норм, регулирующие тесно связанные однородные общественные отношения (например: государственная служба, государственный контроль, государственное управление).

В последнее время появилась идея о выделении специальной части в административном праве. Причем затрагиваются, например, проблемы осуществления исполнительной власти органами внутренних дел, применение норм таможенного права и т.д.

Большое значение имеют принципы административного права, то есть основные научные идеи, исходные, объективно обусловленные и стабильные основы, в соответствии с которыми сформирована вся система административного права. Они также разделяются на общие и специальные. К общим принципам относятся законность, равноправность и др.; к специальным — взаимосвязь правовых форм и методов

управления с организационными; специальное урегулирование компетенции и взаимоотношений органов управления, их должностных лиц между собой; взаимосвязь материальных и процессуальных норм; рациональное сочетание в управлении убеждения, организационной деятельности, административного принуждения и общественного влияния.

Наряду с предметом административного права важное значение приобретает метод правового регулирования, характеризующий положение сторон в данных правоотношениях. Он связан с установлением и обеспечением прав и обязанностей сторон.

В наиболее общем виде метод административно-правового регулирования можно обозначить как неравенство сторон, то есть как метод власти и подчинения. Один из участников отношений — субъект управления, другой — объект управления. Объект, как правило, является зависимым в той или иной степени от субъекта, поэтому объект имеет меньшую компетенцию, чем субъект. При этом одна сторона является юридически властной, а другая — юридически подвластной.

Подвластность в управленческих отношениях характеризуется односторонним волеизъявлением, то есть орган, регистрирующий, например, устав какого-либо предприятия, наделен большими полномочиями, чем обратившийся с заявлением о регистрации, поскольку орган, регистрирующий устав, может на законных основаниях отказать в этом (например предъявлены не все документы, нарушен закон). Однако властность административно-правового метода заключается не столько в подчиненности одной стороны другой, сколько в односторонности и юридической обязательности предписаний субъекта управления.

В административно-правовом регулировании управленческих отношений используется административное нормотворчество и распорядительство, а также административные меры правоохранительного характера.

Административное нормотворчество — это установление органами государственного управления подзаконных обязательных правил поведения в сфере исполнительской деятельности.

Административное распорядительство проявляется в решениях должностных лиц органов управления применительно к вопросам индивидуального характера. Дальнейшее развитие административного нормотворчества и распорядительства в современных условиях связано с улучшением их форм, усовершенствованием законодательства, усилением экономических и организационных рычагов реализации управленческих решений, с повышением профессиональных знаний государственных служащих, внедрением научной организации труда, распространением основ и культуры управленческого труда.

К административным мерам правоохранительного характера принадлежат разные формы и методы осуществления контроля и надзора за соблюдением законности и государственной дисциплины в сфере исполнительной деятельности, а также в применении мер воспитательного и принудительного воздействия, предусмотренных законом. Они используются для охраны общественного строя Украины, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, а также прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций, установленного порядка управления и общественного порядка, для укрепления законности, борьбы с правонарушениями и их предупреждением, воспитания у граждан уважения к Конституции и законам.

Как видим, административно-правовой метод отражает властную природу государственного управления, односторонность и юридическую обязательность предписаний субъектов, его осуществляющих.

2. Значение административного права в современных условиях государственного строительства в Украине

В современных условиях в Украине идет поиск оптимальной модели государственного управления - создания четкой системы органов исполнительной власти на всех уровнях и органов местного самоуправления, установления объема их компетенции, четкого разграничения их полномочий по вертикали.

С этой целью, наряду с принятием Конституции Украины (Основного Закона), важной является подготовка и принятие ряда других законодательных актов, которые бы гарантировали защиту прав, свобод и законных интересов граждан в государственном управлении, их право на возмещение убытков, причиненных противоправным администрированием. Наблюдается потребность в законодательном урегулировании правового статуса Правительства Украины, других органов исполнительной власти. Администрации Президента Украины, министерств и ведомств, а также принятии обобщающего нормативного акта в сфере государственной службы (Основ законодательства Украины о государственной службе) и др.

В связи с этим в современных условиях роль и значение административного права проявляется:

- в закреплении и охране прав, свобод и законных интересов граждан;
- в активном решении многих организационных проблем государственного строительства (теперь создаются новые системы органов, новые подходы к их созданию);
- в установлении компетенции органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- в усовершенствовании функций и методов государственного управления;
- в усовершенствовании мер поощрения и повышения ответственности государственных служащих;
- в принятии и усовершенствовании мер по укреплению законности и порядка;

- в усовершенствовании мер административного принуждения.

Тема 2

ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Понятия и виды источников
2. Конституция Украины — основной источник административного права
3. Особенности систематизации административного права

1. Понятия и виды источников

В юридической литературе под источником административного права понимают внешнюю форму выражения его норм. Известно, что по своему содержанию административно-правовая норма отличается от норм прочих отраслей права тем, что регулирует отношения управленческого характера. Нормами административного права определяются границы соответствующего поведения органов исполнительной власти, их служащих, граждан, а также общественных организаций (их органов) в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства. С помощью административно-правовых норм органы управления, государственные служащие, граждане, общественные организации наделяются определенными полномочиями. В этих нормах устанавливаются также гарантии реализации прав и соблюдение обязанностей. Таким образом, благодаря действию административно-правовых норм создается определенный правовой режим управленческой деятельности.

Административно-правовые нормы содержатся непосредственно в Конституции, законодательных актах, нормативных приказах, постановлениях правительства, решениях местных рад, в других нормативных актах государственных органов. К источникам административного права принадлежат не только сами нормативные акты государственных органов, но и утвержденные этими актами кодексы, уставы, правила и т.п., регулирующие управленческую деятельность.

Таким образом, источник административного права — акт правотворчества органа государственной власти или управления, состоящий из административно-правовых норм либо даже из одного правила поведения и регулирующий исполнительно-распорядительную деятельность. Если акт охватывает наряду с нормами административного права нормы других отраслей права (финансового, гражданского и др.), то для административного права он будет являться источником лишь в части, которая как бы наполнена административно-правовыми нормами.

Каждый источник административного права отличается от других своими особенностями, обусловленными целевой направленностью и содержанием норм, его составляющих; их юридической силой, масштабом функционирования (действия). Он может быть общего и локального действия, обязательным для исполнения всеми органами управления и объектами, независимо от подчиненности либо только предприятиями, учреждениями, должностными лицами, подведомственным органом, издавшему акт. В систему источников административного права включены нормативные акты, действующие не только в пределах Украины, но и регулирующие работу украинских учреждений за границей. Относительно административно-территориального устройства республики могут существовать источники, действующие в рамках области, района, города и т.д.

Специфика источников административного права определяется и их упорядоченностью, отражающей, в свою очередь, действие принципа централизма, составной частью которого является обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих. Упорядоченность источников выражается в следующем:

- а) все они основаны на нормах Конституции и законов, имеющих юридическую силу;
- б) источники — нормативные акты органов государственной власти всех звеньев служат юридической базой для источников — нормативных актов, принимаемых нижестоящими органами исполнительной власти;
- в) источники — нормативные акты высших органов исполнительной власти отличаются большим масштабом действия, чем аналогичные акты нижестоящих органов;
- г) источники — нормативные акты отраслевого (ведомственного) характера основываются на источниках общего характера.

Учитывая разнообразие источников административного права, целесообразно разделить их на такие виды:

1. Конституция Украины (Основной Закон).
2. Законодательные акты Украины:
 - законы Украины: Закон Украины «Об образовании» (от 23.03.96) и др.
 - кодексы, положения, уставы и другие кодифицированные акты управленческого характера: Кодекс Украины об административных правонарушениях и др.
3. Постановления Верховной Рады Украины, содержащие административно-правовые нормы организационно-правового характера: Положение о паспорте гражданина Украины (от 02.09.93г.).
4. Указы и распоряжения Президента Украины — Положение о министерстве юстиции Украины (от 02.08.93 г.).

5. Нормативные акты органов исполнительной власти Украины:
 - нормативные постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины;
 - положения, уставы, правила, инструкции, другие акты, утвержденные Кабинетом Министров Украины - Положение о порядке легализации объединений граждан (от 26.02.93г.);
 - нормативные приказы, инструкции руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств Украины.
6. Нормативные приказы руководителей государственных предприятий, объединений, учреждений и организаций.
7. Нормативные акты местных Рад, их исполнительных органов (решения, предусматривающие в случае их нарушения административную ответственность и др.).
8. Распоряжения местных государственных администраций (их глав).
9. Межправительственные соглашения Украины с другими государствами и международно-правовые акты, ратифицированные и признанные нашим государством.
10. Акты Конституционного Суда Украины (решение о соответствии Конституции Украины постановления Кабинета Министров «Об утверждении перечня платных услуг, предоставляемых в учреждениях здравоохранения и высших медицинских учебных заведениях»).

Особое место в системе источников административного права занимают нормативные акты, регулирующие административную ответственность. Это — Кодекс Украины об административных правонарушениях, законодательные акты Украины. Данные акты в комплексе направлены на охрану государственного и общественного порядка, государственного и коллективного имущества, прав и свобод граждан, установленного порядка управления, а также прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций. Их реализация обеспечивает укрепление законности, предотвращение правонарушений, воспитания граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции и законов Украины, уважения прав, чести и достоинства других граждан, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом.

2. Конституция Украины — основной источник административного права

Конституцию Украины, принятую Верховной Радой Украины 28.06.96 г., можно рассматривать как источник административного права, ибо она, во-первых, закрепляет основные положения государственного устройства и осуществления законодательной, исполнительной и судебной власти; во-вторых, является нормативным актом, обладает высшей юридической силой, содержит административно-правовые нормы; в-третьих, является базой для дальнейшего усовершенствования законодательства.

К основным принципам осуществления государственной власти, отображенным в новой Конституции Украины, можно отнести; демократизм; ответственность государства перед человеком за свою деятельность; утверждение и обеспечение прав и свобод человека; осуществление народом власти непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления; распределение государственной власти; верховенство права; гласность и т.п.

В Конституции содержатся нормы, закрепляющие полномочия Президента Украины - главы государства в сфере исполнительной деятельности (разд. V, ст. ст. 106,107), Кабинета Министров Украины - высшего органа в системе органов исполнительной власти (разд. V, ст. 113,114, 115, 116, 117) и других органов (ст. ст. 118, 119).

Конституция Украины является базой для дальнейшего усовершенствования действующего законодательства, в том числе в сфере исполнительной власти. Она предусматривает, что организация, полномочия и порядок деятельности Кабинета Министров Украины, других центральных органов исполнительной власти определяются одновременно с Конституцией и законами Украины (ст. 120), принимаемыми на заседаниях Верховной Рады Украины большинством конституционного состава или квалифицированным большинством, а также путем всенародного голосования (референдума).

3. Особенности систематизации административного права

Систематизация — упорядочение и совершенствование нормативного материала, сведение его в определенную систему. Систематизация осуществляется в двух формах: в виде инкорпорации и в виде кодификации.

Инкорпорация административного законодательства — это внешняя обработка действующего и недействующего нормативно-правового материала и расположение его в определенном порядке. Она проводится любыми органами или должностными лицами и не подлежит утверждению какими-либо органами. Инкорпорация призвана облегчить поиск нормативного материала и научных исследований в

отрасли права, обеспечить эффективную подготовку специалистов (юристов). В инкорпорированные сборники может быть включено только действующее законодательство.

Кодификация обозначает не только внешнюю обработку нормативно-правового материала, размещение его в определенном порядке, но и пересмотр нормативных актов с целью устранения противоречий между ними, создания новых правовых норм, отвечающих задачам государства и потребностям практических органов на данном этапе развития страны.

Так, Кодекс Украины об административных правонарушениях был принят 07.12.84 г. Это комплексный нормативный акт, содержащий как общие положения по вопросам административной ответственности, так и положения, касающиеся ответственности за конкретные виды административных проступков. В Кодексе пять разделов, 33 главы. Раздел первый «Общие положения» определяет задачи законодательства Украины об административных правонарушениях, его систему, полномочия местных рад и их исполкомов по принятию решений, за нарушение которых предусматривается административная ответственность, способы предупреждения административных правонарушений, обеспечение законности при применении мер воздействия за административные правонарушения.

Раздел второй «Административное правонарушение и административная ответственность» состоит из двух частей. В Общей части закреплено понятие административного правонарушения, сформулированы цели и названы виды административных взысканий, порядок их наложения, а в Особой — устанавливается ответственность за конкретные виды административных проступков.

Раздел третий посвящен органам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, в четвертом разделе определен порядок производства по делам об административных правонарушениях, а в пятом — регулируется порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

Таможенный кодекс Украины (принятый 12.12.91 г.) устанавливает принципы организации таможенного дела в Украине с целью создания условий для формирования рыночной экономики, увеличения активности внешнеэкономической деятельности на основе единства таможенной территории, пошлин и таможенных сборов. Он направлен на обеспечение выполнения таможенными, другими государственными органами, субъектами внешнеэкономической и хозяйственной деятельности, а также гражданами прав и обязанностей в отрасли таможенного дела.

Кодификация носит всегда официальный характер, поэтому ею могут заниматься только государственные органы, а ее результатом является: пересмотр системы действующих нормативных актов, принятие новых, заменяющих множество ранее действовавших и обобщающих нормативный материал по тем или иным вопросам государственного управления, принятие новых кодексов.

Тема 3
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ.
НАУКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Административно-правовые нормы, их структура и виды
2. Административно-правовые отношения, их особенности и виды
3. Особенности административно-процессуальных норм и отношений
4. Наука административного права

1. Административно-правовые нормы, их структура и виды

Наиболее существенным признаком правовой нормы является государственно-обязательный характер, по которому норму права отличают от других правил.

Административно-правовая норма, как и любая другая, представляет собой установленное государством правило поведения. А специфика содержания административно-правовой нормы состоит в том, что, в отличие от норм других отраслей права, она регулирует отношения в сфере исполнительной деятельности, то есть в определенной сфере общественных отношений: экономических, социальных, административно-политических и др.

Все эти отношения регулируются наряду с другими и административно-правовыми нормами. Их содержание обусловлено своеобразным положением субъектов (органов) в управлении — один из субъектов обладает большим комплексом полномочий в сравнении с другими, например: право обжалования; право Президента отменять акты Кабинета Министров Украины и акты Совета Министров Автономной Республики Крым (п. 16 ст. 106 Конституции Украины), решения председателей местных государственных администраций, противоречащих Конституции и законам Украины, другим актам законодательства Украины (ст. 118).

Административно-правовые нормы носят общеобязательный характер, без их регулирующей роли невозможен четкий процесс управления, упорядочения во всех его звеньях.

Большинство административно-правовых норм являются императивными.

Императивность выражается, например:

- в прямом предписании, обязывающем субъекта действовать только определенным образом (например лица, занимающиеся коммерческой деятельностью, должны подать декларацию о доходах);
- в обязательности государственной регистрации в органах исполнительной власти;

Административно-правовые нормы делятся на запрещающие, обязывающие и уполномочивающие. Это деление несколько условно, ибо норма может быть одновременно запрещающей и обязывающей (проезд в транспорте запрещается бесплатный проезд, а поэтому каждый обязан купить билет).

Запрещающие нормы часто встречаются в экономике, обязывающие — в сфере поддержания общественного порядка, уполномочивающие — в социально-культурной деятельности (например в науке).

Административно-правовые нормы можно классифицировать по характеру регулируемых ими отношений либо по другим признакам.

В административном праве выделяются, по общему правилу, такие группы норм:

- I группа — нормы, определяющие порядок создания и правовое положение органов исполнительной власти;
- II группа — нормы, определяющие основы организации и деятельности хозяйственных предприятий и организаций;
- III группа — нормы, определяющие методы хозяйственного управления разных звеньев (от вышестоящих до нижестоящих);
- IV группа — нормы, закрепляющие принципы государственной службы, порядок ее прохождения, должностные права и обязанности служащих;
- V группа — нормы, определяющие юридическую форму и требования, предъявляемые к управленческим решениям;
- VI группа — нормы, регулирующие порядок осуществления надзора и контроля в сфере управления;
- VII группа — нормы, регулирующие порядок управления в отдельных сферах общественной жизни (например административно-политическая и др.).

Административно-правовые нормы, как и нормы других отраслей права, имеют соответствующую внутреннюю структуру — гипотезу, диспозицию и санкцию.

Гипотеза — часть нормы, указывающая на фактические условия, при которых данная норма применяется и должна выполняться. Гипотезу часто называют юридическим фактом. Например: лицо мужского пола обязано явиться на призывной пункт по достижении 18-летнего возраста; работник, проработавший 6 месяцев, имеет право на отпуск. В административном праве гипотеза может быть относительно определенной либо абсолютно определенной.

Диспозиция — это центральная часть нормы, содержащая само правило поведения. Например, после 6-ти месяцев работы сотрудник имеет право на отпуск, а администрация должна предоставить

работнику возможность отдохнуть. Иногда нормы административного права построены таким образом, что необходимо логически отделять гипотезу от диспозиции.

Санкция, как правило, указывает на меру воздействия в случае невыполнения нормы.

2. Административно-правовые отношения, их особенности и виды

Административно-правовые отношения разделяются на две большие группы: отношения материального характера и отношения процессуального характера.

Возникают административно-правовые отношения на базе административно-правовых норм и являются юридической формой отношений в сфере государственного управления, где стороны принимают участие как носители прав и обязанностей.

В этих отношениях обязательен субъект — орган управления или его представитель, поэтому административно-правовые отношения являются властными.

Для административно-правовых отношений характерны своеобразные объекты:

а) для основной части административно-правовых отношений объектом выступает поведение людей (действие либо бездействие), поскольку без этого отношения не могут быть реализованы;

б) в некоторых административно-правовых отношениях, именуемых еще организационно-имущественными, существует сложный объект — поведение людей и имущество. Здесь права и обязанности сторон связаны с совершением определенных действий касательно вещей.

Приведенные признаки роднят кое в чем административное право и гражданское право, то есть личные имущественные и личные неимущественные отношения.

Имущественные отношения, основанные на административной подчиненности, регулируются не гражданским, а иным законодательством (административным, финансовым и др.). Что касается субъекта, то им могут быть лица и организации, наделенные правами и обязанностями в сфере государственного управления.

Административно-правовым отношениям присущи две важнейшие черты: с одной стороны — это формы социальных отношений, а с другой — формы организационных отношений.

В науке и практике административно-правовые отношения классифицируются по разным критериям. Этот

вопрос достаточно рассмотрен в литературе (Ю.М.Козлов, О.М.Якуба, Г.И.Петров и др.). Некоторые ученые считают, что эти отношения могут быть только вертикальными, а другие — и горизонтальными.

Административно-правовые отношения классифицируют:

- 1) по целевому назначению;
- 2) по способу защиты;
- 3) по объекту регулирования;
- 4) по конкретному содержанию;
- 5) по субъекту управления.

Кроме того, по конкретному содержанию отношения разделяются на отношения имущественного и неимущественного характера, по способу защиты — на защищенные в административном порядке, то есть высшими органами (например обжалование решений в административных комиссиях, исполкомах и т.д.), и в некоторых случаях — в судебном порядке.

Как уже отмечалось, административно-правовые отношения являются материальными и процессуальными.

Поэтому по субъекту они могут возникать: 1) между органами управления и гражданами; 2) между органом управления и государственными организациями; 3) между органами исполнительной власти и негосударственными организациями.

Для вертикальных отношений свойственна соподчиненность, у горизонтальных — подчиненности нет. Характерными особенностями административно-правовых отношений является следующее:

1. Они складываются в сфере исполнительной, то есть властно-организационной, деятельности. Права и обязанности сторон в этих отношениях всегда тесно связаны с задачами.
2. Эти отношения возникают только в связи с деятельностью органов исполнительной власти.
3. Для этих отношений характерен обязательный субъект — орган исполнительной власти.
4. Специальный субъект административно-правовых отношений всегда действует властно.
5. Эти отношения могут возникать по инициативе любой из сторон, однако согласие или желание другой стороны не является обязательным. Это объясняется тем, что органы исполнительной власти полномочны по своей собственной инициативе создавать конкретные административно-правовые отношения.
6. Отношения между участниками отношений рассматриваются, как правило, во внесудебном порядке (т.е. административно-правовые отношения). Согласно новой концепции судебной реформы сфера внесудебного рассмотрения административно-правовых отношений сузится, оно будет применяться только в административно-политической деятельности, где существует строгая подчиненность.

7. В случае нарушения одной из сторон требований административно-правовой нормы, данная сторона несет ответственность перед государством в лице ее органов, которыми, как правило, и являются органы исполнительной власти. Они часто наделены правами по применению мер административного, дисциплинарного и материального воздействия.

3. Особенности административно-процессуальных норм и отношений

В последнее время наметилась тенденция выделения административно-процессуальных норм из административного права в новую отрасль — административно-процессуальное право, обслуживающее не только административное право, но и другие отрасли: экологическое право, финансовое, трудовое и т.п. Поэтому выделяются соответствующие виды административного производства. Однако в целом речь будет идти об административно-процессуальном праве как совокупности норм, устанавливающих порядок применения норм материального права.

При этом следует отметить, что материальное административное право делится на две части. Одна определяет статику (административное обустройство, т.е. то, что стабильно), а другая — динамику, т.е. методы деятельности соответствующих органов (нормы организационно-процедурные). Такое разделение применяется потому, что вся управленческая деятельность — процессуальная (т.е. динамичная, изменчивая). Та часть норм, которая устанавливает ответственность, — это материальные нормы, а та часть, что регулирует порядок, процедуру деятельности, — это процессуальные нормы (например, аппарат Президента использует нормы процессуального характера).

Отношения, возникающие при применении административно-процессуальных норм, называются административно-процессуальными. В административном праве практически все отношения являются процедурными.

Закон вступает в силу через 10 дней со дня его официального обнародования, если другое не предусмотрено самим законом, но не ранее дня его опубликования (ст. 94 Конституции Украины).

Постановления Кабинета Министров вводятся в действие в срок, указанный в тексте, а если он отсутствует — с момента принятия данного акта. Распоряжения Кабинета Министров действуют с момента подписания.

Приказы, инструкции, постановления министерств и других центральных органов исполнительной власти вступают в силу, как правило, тоже в срок, указанный в их тексте, а при его отсутствии — с момента получения акта исполнителем.

Решения местных рад и их исполнительных органов вступают в силу с момента их принятия, если не установлен другой срок, и доводятся к сведению исполнителей; было бы более правильно — через 10 дней, чтобы с ними могли ознакомиться все граждане, должностные лица, поскольку подобные решения распространяются на территорию соответствующей рады.

4. Наука административного права

Наука административного права призвана анализировать общественные отношения в сфере государственного управления, и систему регулирующих их административно-правовых норм, исследовать и обобщать закономерности правового регулирования организации и деятельности аппарата государственного управления. Она изучает также правовой статус субъектов и объектов исполнительной власти, правовые формы и методы государственного управления, способы обеспечения государственной дисциплины и законности в управленческой деятельности, разрабатывает научные проблемы, связанные с усовершенствованием административно-правовых институтов общего, отраслевого и межотраслевого управления.

Развитие науки административного права необходимо рассматривать на общем фоне развития государства и права.

В первые годы Советской власти административным правом занимались ученые-административисты, чьи научные взгляды и позиции формировались в дореволюционное время, когда практика государственного управления и нормативная база его регулирования только начинали создаваться. Все это осложняло их научную разработку.

Первый учебник административного права (автор А.И. Елистратов) был издан в 1922 г., но его содержание не раскрыло суть деятельности государственного аппарата того времени.

На протяжении 1922—1929 гг. был опубликован ряд монографий такими учеными, как В.Л. Кобалевский, О.Ф. Евтихийев. В 1925—1929 гг. в Харькове вышли их учебники административного права. Информация о развитии науки административного права публиковалась и в журналах, например: «Административный вестник», «Революция права» и др.

В начале 30-х годов наука административного права (т.е. исследования административно-правовых проблем) совсем перестала существовать, прекратилось изучение предмета «Административное право» в высших учебных заведениях. Это объясняется тем, что при социализме управление осуществлялось путем технического регулирования, без использования правовых форм и методов.

Таким образом, наука административного права пережила идейный и кадровый кризис. Но необходимо учитывать и объективные факторы: до 1936 г. у нас управление не было четко отделено от других видов государственной деятельности — ни по Конституции, ни фактически.

Исполкомы в период между съездами Советов обладали властью и руководили, а Совнаркомы принадлежали к числу законодательных органов. При таких условиях тяжело было выделить управленческую деятельность как самостоятельный объект изучения, отделить управленческий аппарат от других отраслей государственного аппарата.

Активизировалось развитие науки административного права после принятия в 1936 г. Конституции СССР. В ней четко определены органы государственного управления, формы деятельности, в ряде статей раскрыто содержание их исполнительной и распорядительной деятельности, установлен подзаконный характер всех актов управления; закреплены организация и полномочия местных органов отраслевого управления, основы административно-правового статуса граждан.

В 1938 г. состоялось I Всесоюзное совещание по вопросам науки советского государства и права, которое приняло решение возродить науку административного права и поставило задачу разработать вопросы об объеме полномочий органов государственного управления; изучить методы руководства экономикой, социально-культурным строительством и др. Активизировалась также подготовка ученых-административистов.

В 1940 г. был издан учебник административного права, подготовленный И.Н. Анановым, Д.М. Генкиным, Б.А. Ландау, К.И. Солнцевым и др. В нем авторы достаточно широко определили предмет науки — через раскрытие понятия исполнительно-распорядительной власти; сформулировали основные принципы советского государственного управления, наметили систему науки, выявили систему административного права — Общая и Особая части, главные институты.

В годы Великой Отечественной войны исследования вопросов административного права не продолжались, разрабатывались лишь проблемы, выдвинутые условиями военного времени.

В послевоенный период необходимо отметить большой вклад в развитие науки административного права таких ученых, как Лунев А.Е., Студеникин С.С., Власов В.А., Ямпольская Ц.А., Петров Г.И. и др. В их работах были освещены вопросы о сущности государственного управления, особенности административно-правовых отношений, их субъектов, о государственной службе, усовершенствования деятельности исполнительно-распорядительных органов, укрепления законности и государственной дисциплины. Главными для ученых-административистов были проблемы усовершенствования системы органов управления, четкого разграничения компетенции между ними, увеличения ответственности каждого органа и должностного лица за порученное дело, расширения прав граждан и усиления гарантий этих прав и т.д.

После войны внимание ученых было сосредоточено на проблемах подготовки единого законодательного акта по административному праву. К сожалению, эта работа была безуспешной, поэтому законодатель пошел другим путем — путем проведения кодификации правовых предписаний, регулирующих отношения отдельных институтов административного права — Кодекс Украины об административных правонарушениях. Основы законодательства Украины о культуре и др.

В Украине административное право преподавалось как до, так и после революции 1917 г. В учебном плане 1921—1922 гг. Харьковского института народного хозяйства на юридическом факультете оно читалось в специальности «Административисты» как одна из главных дисциплин.

После войны в развитие административного права в Украине значительный вклад внесли И.Н. Пахомов, А.П. Ключниченко, И.П. Голоснисенко, В.Ф. Опришко, Л.В. Коваль, В.Б. Аверьянов и др., а также профессора Харьковского юридического института О.М. Якуба и Р.С. Павловский, которые принимали участие в подготовке законодательства об административных правонарушениях, в научных разработках проблем государственного управления, деятельности местных органов государственного управления, административной ответственности. В 1975 г. О.М. Якуба издала учебник «Советское административное право (Общая часть)». В 1986 г. под редакцией Р.С. Павловского при участии кафедры административного права вышел учебник «Советское административное право».

1. Система и классификация органов исполнительной власти
2. Полномочия Кабинета Министров Украины
3. Министерства и ведомства в системе органов исполнительной власти
4. Местные органы исполнительной власти
5. Особенности правового положения администрации государственных предприятий, учреждений, объединений и организаций

1. Система и классификация органов исполнительной власти

Субъекты административного права — это все те, кто согласно административно-правовых норм наделены конкретным объемом прав и обязанностей в сфере исполнительной власти.

Субъектами административного права являются:

- органы исполнительной власти;
- государственные служащие;
- общественные организации, объединения, их представители;
- трудовые коллективы, их представители;
- граждане.

Одни из перечисленных субъектов выполняют непосредственно распорядительную деятельность, другие — определенную роль в реализации управленческих функций.

Каждый субъект реально принимает участие в административно-правовых отношениях в соответствии со своими правами и обязанностями.

Субъекты административного права отличаются от субъектов (участников) административно-правовых отношений тем, что первые — это органы исполнительной власти, государственные служащие, наделенные правосубъектностью, способностью вступать в административно-правовые отношения, а другие реально принимают в них участие.

Субъекты государственного управления — это не только органы исполнительной власти, но и государственные служащие, общественные объединения и граждане, являющиеся участниками исполнительной (управленческой) деятельности.

Известно, что какая-либо организация — это группа людей, объединенных для достижения соответствующей цели. Орган исполнительной власти — также организация. Следует отметить ту особенность, которая позволяет отнести эту организацию к органам государственного управления, составляющим часть государственного аппарата и при этом выполняющим основные функции, свойственные государству (внутренние — экономическая, административно-политическая и т.п., и внешние — оборона государства, руководство иностранными делами и др.).

Органы исполнительной власти наделены государственно-властными полномочиями для осуществления возложенных на них функций, принимают правовые акты и осуществляют мероприятия, направленные на обеспечение выполнения законов и своих же актов. Органы исполнительной власти различаются по своей организационной структуре, связанной с их задачами и функциями.

Прежде всего, внутреннее строение органов зависит от компетенции (чем больше прав, тем больше обязанностей).

Тот или другой объем государственной деятельности, возложенный на конкретный орган, или круг вопросов, предусмотренных правовыми актами, которые он вправе решать, называется компетенцией органа (например, в положениях о министерствах приводится круг вопросов, которые они решают).

К полномочиям органов исполнительной власти относится право совершения различных действий, имеющих юридический характер. Существуют следующие виды деятельности: нормотворческая; исполнительная; правоохранительная, т.е. по применению норм права. Они и составляют компетенцию органа исполнительной власти. Чем выше орган, тем больший у него объем административных полномочий.

Каждый орган исполнительной власти осуществляет функции по управлению какими-либо объектами и одновременно сам является объектом управленческого влияния со стороны других государственных органов. Так, Кабинет Министров осуществляет непосредственное руководство министерствами, а сам ответствен перед Президентом.

Существует обратная связь между органами исполнительной власти. Например, Кабинет Министров, управляя министерством, получает информацию, чтобы улучшить его деятельность, т.е. обобщает полученную информацию и принимает соответствующие решения.

В теории права известны разные точки зрения на вопрос о том, являются ли органами исполнительной власти предприятия, учреждения, организации. На наш взгляд, к органам управления относится их администрация.

Вышесказанное позволяет сказать, что орган исполнительной власти — это организация, являющаяся 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 по поручению

государства и призвана в порядке исполнительской деятельности осуществлять руководство экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Классификация органов исполнительной власти может быть различной и зависит от территориального масштаба деятельности, порядка их организации и вида деятельности, принятого в качестве основного критерия.

По территориальным масштабам деятельности органы исполнительной власти делятся на центральные и местные.

Центральные — это те органы, полномочия которых распространяются на всю территорию Украины. К ним относятся:

- 1) Кабинет Министров Украины;
- 2) министерства, другие центральные органы исполнительной власти.

Местные органы исполнительной власти — это те, что охватывают в своей деятельности одну или несколько территориальных единиц. К ним относятся органы местной государственной администрации.

По объему компетенции органы исполнительной власти делятся на:

- 1) органы общей компетенции (Кабинет Министров);
- 2) органы отраслевой компетенции (например Министерство охраны здоровья);
- 3) органы специальной компетенции, (это комитеты, выполняющие специфические функции, например Главное архивное управление).

К органам специальной компетенции относятся органы межотраслевой компетенции (например Министерство финансов, Государственный комитет статистики, Министерство экономики и др.)

По порядку организации органы исполнительной власти делятся на создаваемые на основе закона (Кабинет Министров, министерства) и создаваемые на основе других нормативных актов (ведомства при Кабинете Министров, отделы и управления министерств).

2. Полномочия Кабинета Министров Украины

С целью усовершенствования структуры исполнительной власти был принят Закон от 18. 04. 1991 г. «О создании Кабинета Министров Украины».

Этим законом Совет Министров УССР практически был реорганизован и на его базе создан Кабинет Министров, не отличающийся ни структурой и штатом, ни порядком создания от Совета Министров.

В соответствии с действующей Конституцией Украины Кабинет Министров Украины создается в составе: Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр, три вице-премьер-министра, министры.

Кабинет Министров является высшим органом в системе органов исполнительной власти. Он ответствен перед Президентом Украины, подконтролен и подотчетен Верховной Раде Украины в границах, предусмотренных ст. ст. 85, 87 Конституции Украины.

Кабинет Министров Украины возглавляет Премьерминистр, руководящий его работой, направляет ее на выполнение Программы деятельности Кабинета Министров, утвержденной Верховной Радой Украины.

Вновь созданный Кабинет Министров Украины подает на рассмотрение и утверждение Верховной Рады Украины Программу деятельности на срок своих полномочий.

Премьер-министр входит с предложением к Президенту Украины о создании, реорганизации и ликвидации министерств и других центральных органов исполнительной власти.

Премьер-министр, другие члены Кабинета Министров имеют право заявлять Президенту Украины о своей отставке. Следствием отставки Премьер-министра является отставка всего состава Кабинета Министров Украины.

Кабинет Министров, отставка которого принята Президентом Украины, по его поручению продолжает выполнять свои полномочия до начала работы вновь сформированного Кабинета Министров, но не более шестидесяти дней. Премьер-министр Украины обязан подать Президенту Украины заявление об отставке Кабинета Министров по решению Президента Украины либо в связи с принятием Верховной Радой Украины резолюции недоверия. Верховная Рада Украины по предложению не менее одной трети народных депутатов Украины от ее конституционного состава может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины и принять резолюцию недоверия ему большинством конституционного состава Верховной Рады Украины (ст. 87 Конституции Украины).

В рамках своих полномочий Кабинет Министров:

- 1) обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность Украины, осуществление внутренней и внешней политики государства, выполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины;

- 2) принимает меры к осуществлению прав и свобод человека и гражданина;

- 3) обеспечивает проведение финансовой, ценовой, инвестиционной и налоговой политики; политики в сферах труда и занятости населения, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования;

- 4) разрабатывает и осуществляет общегосударственные программы экономического, научно-технического, социального и культурного развития Украины;

- 5) обеспечивает равные условия развития всех форм собственности; осуществляет управление объектами государственной собственности в соответствии с законом;

6) разрабатывает проект закона о Государственном бюджете Украины и обеспечивает выполнение бюджета, утвержденного Верховной Радой Украины, подает Верховной Раде Украины отчет о его выполнении;

7) осуществляет меры по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности Украины, общественного порядка, борьбы с преступностью;

8) организует и обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности Украины, таможенного дела;

9) направляет и координирует работу министерств, других органов исполнительной власти;

10) выполняет другие функции, определенные Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины.

В рамках своей компетенции Кабинет Министров издает постановления и распоряжения, обязательные к выполнению. Его акты подписывает Премьер-министр Украины. Постановления Кабинета Министров Украины носят нормативный характер; распоряжения, как правило, нормативный характер не носят.

Нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины, министерств и других центральных органов исполнительной власти подлежат регистрации в порядке, установленном законом.

Организация, полномочия и порядок деятельности Кабинета Министров определяются Конституцией и законами Украины (ст. 120 Конституции).

3. Министерства и ведомства в системе органов исполнительной власти

Центральными органами исполнительной власти, выполняющими задачи общегосударственного руководства и действующими на всей территории Украины, являются министерства. Они являются главными субъектами выработки и реализации государственной политики в соответствующих отраслях и сферах деятельности, поэтапного внедрения административной реформы в Украине.

С целью совершенствования системы государственного управления, повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти, усиления ведущей роли министерств Указом Президента Украины от 13.03.99 г. «Об изменениях в системе центральных органов исполнительной власти Украины» внесены такие изменения: созданы, ликвидированы, преобразованы и переименованы органы исполнительной власти, а также утверждена схема их организации и взаимодействия.

Центральные органы исполнительной власти, не являющиеся министерствами, называются ведомствами. К ним относятся: комитеты, главные управления, государственные инспекции, комитеты и т.п., а также органы, создаваемые при Кабинете Министров или при министерствах. Разграничение министерств и ведомств проводится в соответствии с характером, объемом и масштабом деятельности, порядком формирования.

Министерства руководят определенной отраслью или несколькими отраслями (Министерство экономики) либо сферами управленческой деятельности (Министерство образования руководит дошкольным и школьным обучением, профессионально-техническим образованием, высшим образованием и т.д.). При министерствах могут создаваться инспекции, которые выполняют функции межотраслевого характера.

Министры в рамках своих полномочий издают приказы, а также инструкции, распоряжения.

Министерства и другие центральные органы исполнительной власти образуются, реорганизуются и ликвидируются по представлению Премьер-министра Украины. В таком же порядке Президент Украины назначает членов Кабинета Министров Украины, руководителей других центральных органов исполнительной власти (ст. 106 Конституции Украины).

4. Местные органы исполнительной власти

Исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации. Они выполняют свои функции в соответствии с законами о них. Особенности осуществления исполнительной власти в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины.

Состав местных государственных администраций формируют главы местных администраций. Главы местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины.

Главы местных государственных администраций при осуществлении своих полномочий ответственны перед Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины, подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня.

Местные государственные администрации подотчетны и подконтрольны радам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными или областными радами, а также органам исполнительной власти высшего уровня.

Решения глав местных государственных администраций, противоречащие Конституции и законам Украины, другим актам законодательства Украины, могут быть в соответствии с законом отменены Президентом Украины или главой местной администрации высшего уровня.

Областная или районная рада может высказать недоверие главе соответствующей местной государственной администрации, на основании чего Президент Украины принимает решение и дает обоснованный ответ. Если недоверие главе областной или районной государственной администрации высказали две трети депутатов от состава соответствующей рады. Президент принимает решение об отставке главы местной государственной администрации.

Местные государственные администрации на соответствующей территории обеспечивают:

- 1) выполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, других органов исполнительной власти;
- 2) законность и правопорядок, соблюдение прав и свобод граждан;
- 3) выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития, программ охраны окружающей природной среды, а в местах компактного проживания коренных народов и национальных меньшинств — также программ их национально-культурного развития;
- 4) подготовку и выполнение соответствующих областных и районных бюджетов;
- 5) отчет о выполнении соответствующих бюджетов и программ;
- 6) взаимодействие с органами местного самоуправления;
- 7) реализацию других наделенных государством, а также делегированных соответствующими

Радами полномочий.

Деятельность местных органов исполнительной власти базируется на следующих принципах:

- а) законность;
- б) личная ответственность;
- в) объединение общегосударственных и местных интересов;
- г) взаимодействие с органами местного самоуправления;
- д) гласность;
- е) учет взглядов населения.

Для правового, организационного, материально-технического обеспечения деятельности местных органов исполнительной власти создаются отделы, управления и другие структурные подразделения местных органов исполнительной власти. Их перечень утвержден постановлением Кабинета Министров Украины от 15.05.98 г. Типовые Положения о них разрабатываются и утверждаются также Кабинетом Министров Украины.

5. Особенности правового положения администрации государственных предприятий, учреждений, объединений и организаций

Органом исполнительной власти государственных предприятий, объединений, учреждений и организаций является их администрация.

Предприятие — самостоятельный хозяйствующий уставной субъект, имеющий 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 банка, печать со своим наименованием, а промышленное предприятие — также товарный знак.

Свою деятельность предприятие проводит в соответствии с Законами «О предприятиях в Украине» от 27.03.91 г., «О собственности» от 07.02.91 г., «О предпринимательстве» от 26.02.91 г., другими законами и законодательными актами Украины, а также на основании устава, утверждаемого собственником имущества с участием трудового коллектива.

Предприятие создается в соответствии с решением собственника имущества или уполномоченного им органа и проходит государственную регистрацию в исполнительном комитете районной, городской, районной в городе рады или районной местной государственной администрации по месту нахождения предприятия. Для этого в исполнительном комитете соответствующей рады подаются заявление, решение учредителя о создании, устав и другие документы, установленные законодательством.

Отказ в государственной регистрации предприятия может возникнуть из-за нарушения установленного порядка его создания, а также в случае несоответствия учредительных документов требованиям законодательства. По мотивам нецелесообразности создания предприятия отказ в государственной регистрации не допускается. Если государственная регистрация предприятия не была проведена в установленный срок или в ней отказано по мотивам, которые учредитель предприятия считает необоснованными, он может обратиться в суд.

В уставе предприятия определяются собственник, наименование предприятия, его местонахождение, предмет и цели деятельности, его органы управления, порядок их формирования, компетенция и полномочия трудового коллектива и его выборных органов, порядок создания имущества предприятия, условия реорганизации и прекращения деятельности.

Отдельными видами деятельности предприятие может заниматься лишь на основании специального разрешения. Виды деятельности, подлежащие лицензированию, а также порядок получения лицензии установлены в ст.ст. 3 и 4 Закона «О предпринимательстве».

Теория административного права относит к субъектам государственного управления не предприятие в целом, а лишь его администрацию в соответствии с определенной предприятием структурой управления и установленными штатами.

Управление предприятием осуществляется в соответствии с уставом на основании сочетания прав собственника на хозяйственное использование своего имущества и принципов самоуправления трудового коллектива.

Собственник осуществляет свои права по управлению предприятием непосредственно или через уполномоченные им органы. Руководитель предприятия нанимается (назначается) собственниками путем составления контракта (договора, соглашения), в котором определяются права, срок 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 самостоятельно решает вопросы деятельности предприятия, за исключением отнесенных уставом к компетенции трудового коллектива, других органов управления данного предприятия. Собственник имущества не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность руководителя предприятия. Последний самостоятельно назначает и освобождает от должности заместителей, руководителей и специалистов подразделений аппарата управления и структурных подразделений, а также мастеров и старших мастеров. Руководитель предприятия устанавливает состав и объем сведений, составляющих коммерческую тайну, порядок их защиты.

Государство гарантирует соблюдение прав и законных интересов предприятия. Вмешательство в хозяйственную и другую деятельность предприятия со стороны государственных, общественных и кооперативных органов и должностных лиц, политических партий и движений не допускается, кроме случаев, предусмотренных законодательством Украины. В случае издания государственным или иным органом акта, не соответствующего его компетенции или требованиям законодательства, либо возникновения в связи с этим спорных вопросов предприятие имеет право обратиться в суд или арбитражный суд с заявлением о признании такого акта недействительным. Органы исполнительной власти строят свои отношения с предприятием с использованием экономических методов. Им запрещается устанавливать какие-либо виды налогообложения, кроме определенных законами Украины.

Предприятие осуществляет оперативный и бухгалтерский учет результатов своего труда, а также статистическую отчетность. Эти данные обязательно предоставляются органам государственного управления в соответствии с требованиями законодательства.

Контроль отдельных сторон деятельности предприятия осуществляют государственная налоговая инспекция, контрольно-ревизионная служба, государственные органы, на которые возложен надзор за безопасностью производства и труда, противопожарной и экологической безопасностью, другие органы в соответствии с законодательством Украины. Предприятие имеет право не выполнять требования этих органов, если они выходят за пределы своих полномочий.

Предприятие обязано: охранять окружающую среду от загрязнения и других пагубных воздействий; возмещать соответствующей Раде убытки, причиненные нерациональным использованием земли и других природных ресурсов и загрязнением окружающей среды; соблюдать безопасность производства, санитарно-гигиенические нормы и требования по защите здоровья своих работников, населения и потребителей продукции; в случаях, предусмотренных законодательством, предприятие обязано платить штрафы.

Предприятие принимает участие на добровольной договорной основе в работе по комплексному экономическому и социальному развитию территории, которая проводится государственными органами или органами местного самоуправления. Оно обязано создавать за счет своих средств, по решению органов местного самоуправления, специальные рабочие места для лиц с ограниченной трудоспособностью и организовывать их профессиональную подготовку.

Рада имеет право привлечь предприятия к непрофильным работам в случае стихийного бедствия, а также на основании Указа Президента Украины, в связи с чрезвычайными ситуациями.

Ликвидация и реорганизация предприятий проводится по решению собственника, а в случаях, предусмотренных Законом «О предприятиях в Украине», по решению собственника и при участии трудового коллектива или органа, уполномоченного создавать такие предприятия, либо по решению суда или арбитражного суда. Условия ликвидации и реорганизации предприятия закреплены в ст. 34 вышеназванного закона.

Предприятие считается реорганизованным или ликвидированным с момента исключения его из государственного реестра Украины.

Ликвидация предприятия осуществляется ликвидационной комиссией, создаваемой собственником или уполномоченным им органом, а в случаях банкротства предприятия — арбитражным судом. По их решению ликвидация может проводиться самим предприятием в лице его органа управления.

Предприятия могут объединяться в ассоциации, корпорации, консорциумы, концерны и другие объединения по отраслевым, территориальным и другим принципам. Они действуют на основании договора или устава, утвержденного их собственниками или учредителями. При этом предприятия сохраняют права юридического лица. Объединения являются юридическими лицами и регистрируются в том же порядке, что и предприятия.

Тема 5 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ

1. Государственная служба и государственные служащие. Должность
2. Правовой статус государственных служащих
3. Прохождение государственной службы
4. Виды государственных служащих. Служебная карьера
5. Дисциплинарная ответственность государственных служащих

1. Государственная служба и государственные служащие. Должность

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 обязанностей, составляющих часть компетенции соответствующего государственного органа. Компетенция лежит в основе структуры органа и одновременно имеет целью создание личного состава государственного органа или его аппарата — государственных служащих. С должностью — первичным структурным подразделением (единицей) связан круг вопросов: установление должностей, правила и способы их замещения, служебная карьера, порядок перехода с одной должности на другую и т.д. Таким образом, если государственную службу рассматривать с точки зрения места, которое она занимает в государственной организации, то она начинается там, где устанавливается должность. Установление должностей завершает организацию государственных органов и их аппарата.

Вместе с тем следует отметить, что государственная служба, в свою очередь, подразделяется на виды в зависимости от форм государственной деятельности: государственная служба в аппарате законодательных органов, государственная служба в органах исполнительной власти (органах государственного управления и их аппарате), в судебных органах и органах прокуратуры. Это свидетельствует о том, что государственная служба, будучи всегда органически связанной с государством, в реальной действительности воплощается в выполнении определенных задач и функций государства — законодательных, исполнительных, судебных, прокурорско-надзорных; ее направления фактически отвечают основным формам государственной деятельности. Государственная служба в определенной степени отображает факт общественного распределения труда, подчеркивает разнообразие его видов.

В условиях независимости, а соответственно и усложнения задач и функций государства, роль и значение государственной службы в Украине постоянно растет. В последнее время законодательными и исполнительными органами проведены определенные мероприятия по усовершенствованию правового регулирования государственно-служебных отношений и организации государственной службы. Принят ряд законов и подзаконных актов, регулирующих отдельные направления государственно-служебной деятельности: о пограничных войсках Украины, об Арбитражном суде Украины, о Прокуратуре Украины, о Вооруженных Силах Украины, об образовании, о милиции Украины и др. Все они в той или иной степени касаются вопросов организации и прохождения государственной службы в соответствующих государственных органах. Закон Украины от 16. 12 1993 г. «О государственной службе», направленный на урегулирование общественных отношений, охватывающих деятельность государства по созданию правовых, организационных, экономических и социальных условий реализации гражданами Украины права на государственную службу. В преамбуле Закона указано, 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.

Вместе с тем Закон «О государственной службе» — это первый законодательный акт в истории Украины, направленный на урегулирование одной из важнейших сторон (или частей) деятельности государства. В нем впервые на официальном уровне сформулировано понятие государственной службы в Украине (ст. 1) как профессиональной деятельности лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате и получающих заработную плату из государственных средств. Есть все основания считать, что понятие государственной службы объединяет самые главные элементы содержания служебной деятельности, охватывающие наиболее существенные ее стороны, указывает также на значительную организаторскую роль государства в решении проблем управления разными отраслями экономики, социально-культурного строительства и т.д., поскольку от профессиональных знаний кадров управления зависит выполнение государственных задач и функций.

В то же время, на наш взгляд, не совсем удачным является определение понятия государственного служащего, приведенное в ч. II ст. I Закона. В определенной степени эта неудача вытекает из неточности в понятии государственной службы, которая вместе с другими элементами связывается и с получением заработной платы из государственных средств. Очевидно, что заработную плату следует соотносить не с государственной службой, а с государственными служащими. Последние выполняют возложенные на них обязанности на постоянной или временной основе, на основании, как правило, конкурсного отбора, в зависимости от категории должности. Должность, занимаемая государственным служащим, определяет содержание его деятельности и правовое положение, объем, формы, методы участия государственного

служащего в практическом осуществлении компетенции того государственного органа, в котором он работает. В соответствии со ст. 2 Закона должность — это определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий. На наш взгляд, определение должности является очень удачным и может быть использовано для любого государственного органа, структурного подразделения, их аппарата. К сожалению, этого нельзя сказать о приведенном в законе понятии должностных лиц: ими 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 очень важное значение, поэтому вышеизложенное не может удовлетворить с принципиальных позиций. Во-первых, это понятие не имеет четкости, поскольку в нем говорится о государственных служащих, на которых законом и иными нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций, а в преамбуле Закона сказано, что он определяет статус государственных служащих, работающих в государственных органах и их аппарате. Во-вторых, в понятии названы лица, наделенные консультативно-совещательными функциями, однако этими функциями могут обладать не только должностные, но и другие лица. Например, в центральных органах исполнительной власти и других органах государства есть должности консультантов, советников. Однако, если подобные консультанты и советники не наделены организационно-распорядительными, а лучше было бы сказать властнораспорядительными функциями, то они не могут относиться к должностным лицам. Практическое определение понятия «должностное лицо» тесно связано с уголовным законодательством и институтом административной ответственности.

2. Правовой статус государственных служащих

В статье 38 Конституции Украины закреплено право граждан на доступ к государственной службе. Закон «О государственной службе» устанавливает ее основные принципы и закрепляет право граждан Украины на государственную службу независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, политических взглядов, религиозных убеждений, места жительства, получивших соответствующее образование и профессиональную подготовку и прошли в установленном порядке конкурсный отбор или другую процедуру, предусмотренную Кабинетом Министров Украины. К сожалению, в Законе ничего не сказано о возможности и порядке пребывания на государственной службе в Украине иностранных граждан, хотя современная практика государственной деятельности свидетельствует, что их опыт широко используется в разных отраслях управления. Поэтому урегулирование порядка занятия должностей такими лицами, прохождение службы и освобождение необходимо закрепить в действующем законодательстве.

Впервые в законодательстве Украины указано на этику поведения государственного служащего, что имеет большое как теоретическое, так и практическое значение.

Политика в сфере государственной службы определяется Верховной Радой Украины. Основными ее направлениями являются, установление целей, задач и принципов функционирования института государственной службы, обеспечение эффективности работы всех государственных органов в соответствии с их компетенцией. Для проведения государственной политики и функционального управления государственной службой при Кабинете Министров Украины создано Главное Управление государственной службы. Координационный совет по вопросам государственной службы.

На Главное управление государственной службы возлагается прогнозирование и планирование потребностей государственных органов и их аппарата в кадрах, обеспечение вместе с другими государственными органами реализации общих направлений политики в сфере государственной службы, разработка и внесение на рассмотрение Кабинета Министров Украины проектов нормативных актов по вопросам государственной службы, разработка, координация и контроль осуществления мероприятий по повышению эффективности государственной службы и решению других вопросов организации и правового регулирования государственной службы.

Поскольку вопросы функционирования государственной службы в государственных органах, правовое положение которых регулируется специальными законами Украины, решается этими органами, то является важным создание и функционирование Координационного совета по вопросам государственной службы для определения путей, способов и форм реализации основных направлений развития государственной службы, объединения усилий государственных органов по повышению ее эффективности. Положение об этом совете утверждается Кабинетом Министров Украины.

Важное значение имеет урегулирование правового статуса служащих государственных органов и их аппарата. В соответствии с ч. 1 ст. 9 Закона «О государственной службе» правовой статус Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины и его заместителей, глав постоянных комиссий Верховной Рады и их заместителей, народных депутатов Украины, Премьер-министра Украины, членов Кабинета Министров, Председателя и членов Конституционного Суда Украины, Председателя и членов Верховного Суда Украины, Председателя и арбитров Высшего арбитражного Суда Украины, Генерального прокурора Украины и его заместителей регулируются Конституцией и специальными законами Украины.

Правовое положение государственных служащих, работающих в аппарате органов прокуратуры, судов, дипломатической службы, таможенного контроля, службы безопасности, внутренних дел и т.д. определяется в соответствии с Законом «О государственной службе», если иное не предусмотрено законами Украины. В законе о государственной службе закреплены основные обязанности и права государственных служащих. Они обязаны: придерживаться Конституции Украины и других актов законодательства Украины; обеспечивать эффективную работу соответствующих органов, не допуская при этом нарушений прав и свобод человека и гражданина; непосредственно выполнять возложенные на них служебные обязанности; хранить государственную тайну, информацию о гражданах, которая стала им известна во время выполнения обязанностей государственной службы, постоянно совершенствовать организацию своей работы и повышать профессиональную квалификацию. Важным является то, что государственный служащий не только вправе, но и обязан в случае получения распоряжения, противоречащего действующему законодательству, незамедлительно, в письменной форме сообщить об этом должностному лицу, давшему распоряжение, а в случае настаивания на его выполнении — информировать вышестоящее должностное лицо. В то же время непонятно, почему только в письменной форме может быть сделано подобное сообщение. Форма может иметь значение только тогда, когда должностное лицо, давшее неправомерное распоряжение, настаивает на его выполнении. Среди широкого спектра основных прав государственных служащих следует отметить такие права; на уважение личного достоинства, на социальную и правовую защиту, продвижение по службе с учетом квалификации и способностей, добросовестного выполнения служебных обязанностей, принятия решения в рамках своих полномочий и т.д. Законодатель правильно 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 рамках закона и их компетенции.

3. Прохождение государственной службы

Предоставляя всем гражданам Украины равное право на государственную службу, законодатель в то же время устанавливает круг ограничений, связанных с принятием на государственную службу и ее прохождением.

Ограничения в принятии на государственную службу традиционные — признание лица в установленном порядке недееспособным, судимость, непосредственная подчиненность лицам, являющимся близкими родственниками или свояками. Законами Украины для некоторых категорий государственных служащих могут устанавливаться и другие ограничения.

Ограничения в прохождении государственной службы следующие. Государственный служащий не имеет права: заниматься предпринимательской деятельностью непосредственно или через посредников, кроме случаев, предусмотренных Действующим законодательством, или быть поверенным третьих лиц в делах государственного органа, где он работает, а также выполнять работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской, творческой деятельности, медицинской практики); способствовать, используя свое служебное положение, физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с целью получения за это вознаграждения самостоятельно или через представителя входит в состав руководящих органов предприятий, хозяйственных обществ, организаций, союзов, объединений, кооперативов осуществляющих предпринимательскую деятельность принимать подарки или услуги от физических или юридических лиц в связи со своей служебной деятельностью принимать участие в забастовках и совершать действия препятствующие нормальному функционированию государственного органа. Другие ограничения, связанные с прохождением службы отдельным категориям государственных служащих, устанавливаются исключительно законодательными актами Украины.

Для лиц, претендующих на должность государственного служащего, вводится декларирование доходов, а претендующим на занятия должностей первой и второй категорий (ст. 25 Закона) необходимо подать кроме декларации о доходах сведения о принадлежащих им и членам их семей недвижимом ценном имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах. Эти же сведения представляются ежегодно и лицами, принятыми на государственную службу,

Порядок принятия на государственную службу урегулирован Законом (ст. 15), а также Положением, утвержденным Кабинетом Министров Украины. Принятие на должность осуществляется на конкурсной основе, данные о вакансиях должностей государственных служащих подлежат публикации и распространению через средства массовой информации не позже, чем за месяц до проведения конкурса. Некоторые процедуры принятия на службу могут устанавливаться другими законами Украины, но при этом запрещается требование от кандидатов на государственную службу сведений и документов, предоставление которых не предусмотрено законодательством Украины.

Этой же статьей впервые в практику государственного строительства Украины законодательно вводится институт патронатной службы. В зарубежной практике этот институт известен давно. Содержание его сводится к тому, что вразрез с общим правилом, когда избранными или принятыми на должность в государственный орган или его аппарат не могут быть лица, которые будут находиться в непосредственном подчинении лиц, являющихся их близкими родственниками или свояками, руководители высших

государственных органов имеют право самостоятельно подбирать и принимать лиц на должности своих помощников, руководителей пресс-служб и секретарей согласно штатному расписанию и категории, соответствующей должности. Следовательно, на такие должности могут приниматься родственники, свояки, друзья. Правом подбирать на должности своих помощников, руководителей пресс-служб, советников и секретарей в соответствии с Законом «О Государственной службе» обладают Президент Украины, Председатель Верховной Рады Украины, члены Правительства Украины. Таким правом наделены также главы местных государственных администраций.

При зачислении на государственную службу служащие принимают присягу, о чем делается запись в трудовой книжке; может также устанавливаться испытательный срок продолжительностью до шести месяцев, а принятые на службу могут проходить стажировку сроком до двух месяцев с целью приобретения практического опыта и проверки деловых качеств.

Впервые в практику государственной службы в Украине вводится отстранение от выполнения полномочий по должности без решения соответствующих правоохранительных органов, которое может быть принято руководителем того государственного органа, где работает служащий, если невыполнение служебных обязанностей привело к человеческим жертвам, причинило значительный материальный или моральный ущерб гражданину, государству, предприятию, учреждению, объединению граждан. Продолжительность отстранения от выполнения полномочий по должности не должна превышать продолжительности служебного расследования — двух месяцев. Если правомерность данного решения не подтверждается результатами служебного решения, оно отменяется.

4. Виды государственных служащих. Служебная карьера

Процесс прохождения государственной службы в сфере исполнительной власти во многом зависит от сферы деятельности государственного служащего, его полномочий и обязанностей. По этим признакам все служащие органов государственного управления разделяются на виды. В теории административного права и практике государственного управления наиболее распространенной является классификация по властным полномочиям, закрепленными как в законах и иных нормативно-правовых актах, положениях, уставах, решениях и т.п.

При такой классификации выделяются: вспомогательный (технический) персонал, специалисты, должностные лица и представители административной власти.

Деятельность вспомогательного персонала связана с выполнением материально-технических действий (операций), не влекущих юридические последствия, но имеющих большое значение в управленческой практике, поскольку в процессе такой деятельности готовятся условия для осуществления юридически значимых действий. Таким персоналом являются секретари, делопроизводители, архивариусы, лаборанты, стенографисты и т.п. В обязанности служащих данной группы может входить совершение действий, имеющих юридическое значение (например регистрация поступающих жалоб).

К специалистам относятся служащие, обладающие профессиональными знаниями в отдельных отраслях и осуществляющие профессиональную деятельность: врачи, ученые, агрономы, юрисконсульты и т.п. Их должности не связаны с руководящей деятельностью и не вызывают юридических последствий за исключением отдельных случаев (например: преподаватель проводит экзамены или аттестацию, врач выдает листок нетрудоспособности и т.п.).

Должностными лицами, как указывалось выше, являются служащие, на которых возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций. Их выполнение всегда влечет за собой юридические последствия. Действия этих служащих создают юридические факты или способны порождать, изменять, прекращать конкретные юридические отношения.

Четвертую группу составляют представители (исполнительной) административной власти, чьи действия распространяются на лиц, им не подчиненных (работники милиции, государственных инспекций, государственной контрольно-ревизионной службы и др.). Эти служащие наделены правом применения административного принуждения, а некоторые из них — и административного взыскания за административные правонарушения.

Важное значение при прохождении государственной службы имеет служебная карьера. Государственная служба как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе организации государственной службы и выполнения государственными служащими возложенных на них задач. Общественные отношения, возникающие при осуществлении государственной службы, разноплановые и большие по объему. Одни из них складываются в процессе организации государственной службы, другие — при практическом ее осуществлении.

Закон Украины «О государственной службе» вводит категории должностей служащих и ранги, которые им присваиваются, и являются основой служебной карьеры.

Должности государственных служащих классифицируются с учетом организационно-правового уровня органа, объема и характера компетенции лица на конкретной должности, роли и места должности в структуре государственного органа. Законом «О государственной службе» установлено семь категорий должностей государственных служащих, которым соответствуют 15 рангов.

При принятии на государственную службу служащему присваивается ранг в рамках конкретной категории согласно занимаемой должности, уровнем профессиональной квалификации и результатами

работы. Для присвоения очередного ранга в рамках соответствующей категории государственный служащий должен успешно отработать на данной должности два года. Иногда его присваивают досрочно за выполнение особо ответственных заданий. За добросовестную работу может быть присвоен ранг за пределами соответствующей категории должностей. Этот ранг сохраняется за государственным служащим и в случаях, когда он перешел на должность низшей категории или оставил государственную службу, а потом вернулся. Народным депутатам Украины, которые до избрания пребывали на государственной службе, время выполнения обязанностей народного депутата засчитывается 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 множество вопросов, связанных с подготовкой, подбором, расстановкой кадров, их переподготовкой, повышением квалификации, продвижением по службе, а также оплатой труда и пенсионным обеспечением. В настоящее время в странах Европы, в Канаде, США и некоторых других странах в законодательном порядке устанавливаются категории должностей и ранги. Вместе с тем следует отметить, что по рекомендации соответствующих служб стран Европейского содружества в основу квалификации должностей государственных служащих в странах Европы ставится уровень образования. По этому критерию выделяется 4 категории государственных служащих — А, В, С, Д (высшая, высокая, средняя и простая служба). Соответственно, эти группы подразделяются на 16 подгрупп (ФРГ). При данной системе уровень заработной платы, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание и т.п. не связаны с видом выполняемой работником работы (служба в департаменте, государственных учебных заведениях, медицинских учреждениях, армии, полиции, государственных предприятиях и т.п.), а зависит от того, к которой из четырех групп относится конкретная должность, от уровня образования служащего, квалификации, стажа работы на государственной службе, возраста служащего. Унификация государственной службы имеет целью: а) возможность перевода государственного служащего на другую должность, даже более низкую, в другое место без снижения заработной платы (поскольку он получает заработную плату по той группе, в которой находился раньше); б) исключить конкуренцию служащих при занятии более высокой должности лишь из-за зарплаты; в) исключить переманивание служащих из одного государственного ведомства в другое путем предоставления им более высокой оплаты.

По нашему мнению, для проведения унификации государственной службы в Украине необходимо разработать новую систему классификации должностей государственных служащих, отвечающую европейской. Это позволило бы нашему государству более свободно входить в те процессы, которые происходят в других странах. Сейчас у нас в органах внутренних дел, армии, службе безопасности, прокуратуре действует схема, при которой выделяются 4 категории должностей — наивысший личный состав, высший, средний и младший.

Неотъемлемая часть кадровой работы — обучение и повышение квалификации государственных служащих в соответствующих учебных заведениях (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 Указами Президента Украины «Программа кадрового обеспечения государственной службы» и «Программа работы с руководителями государственных предприятий и организаций». Эти документы предусматривают создание единой централизованной 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. Консультативно-методические функции в этой работе возложены на Украинскую Академию государственного управления при Президенте Украины и ее филиалы.

В структуре всех органов исполнительной власти создаются подразделения или назначаются отдельные должностные лица, занимающиеся вопросами кадрового обеспечения, осуществляющие организационно-методическое руководство по формированию кадрового резерва, контролю за выполнением персональных годовых планов повышения квалификации специалистов, обобщению практик 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, а также разработка практических рекомендаций, информационного и инструктивного материалов, направленных на дальнейшее усовершенствование работы с кадрами, осуществляется Главным управлением государственной службы, органами исполнительной власти в подчиненных им структурах. Результаты повышения квалификации способствуют продвижению по службе.

В Законе Украины «О государственной службе» (раздел VI) указаны основания для ее прекращения. Законодательством Украины о труде, кроме общих оснований, предусмотрены и другие условия прекращения государственной службы: нарушение условий реализации права на государственную службу, несоблюдение требований, связанных с прохождением государственной службы; достижения государственным служащим предельного возраста пребывания на службе; выяснение или возникновение обстоятельств, препятствующих пребыванию на государственной службе; отказ от принятия присяги или ее

нарушение; непредставление или представление неправильных сведений о доходах служащего отставка для служащих, занимаемых должности первой или второй категории.

5. Дисциплинарная ответственность государственных служащих

Лица, виновные в нарушении законодательства о государственной службе, несут гражданскую, административную или уголовную ответственность согласно действующему законодательству.

Дисциплинарная ответственность применяется к государственному служащему при невыполнении или ненадлежащем выполнении служебных обязанностей, превышении полномочий, нарушении ограничений, связанных с прохождением службы, а также за поступок, порочащий его как государственного служащего, или дискредитирующий государственный орган, в котором он работает. Кроме дисциплинарных взысканий, предусмотренных действующим законодательством Украины о гряде, к служащим могут применяться предупреждение о неполном служебном соответствии и задержка до одного года в присвоении очередного ранга или в назначении на более высокую должность

Тема 6 ГРАЖДАНЕ — СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Основы административно-правового статуса граждан Украины
2. Административно-правовой статус граждан
3. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления
4. Обращения граждан
5. Административно-правовой статус иностранных граждан

1. Основы административно-правового статуса граждан Украины

При рассмотрении отношений между личностью и государством следует отметить, что наиболее часто контакты между ними возникают в сфере реализации административно-правовых норм. Гражданство личности Украины не связывается с постоянными (трудовыми или служебными) отношениями ее с конкретной организацией, оно лишь определяет постоянную правовую связь личности и Украинского государства, проявляющуюся в их взаимных правах и обязанностях. Государство обеспечивает охрану и защиту прав, свобод и интересов своих граждан, поскольку право на гражданство является неотъемлемым правом человека.

Административно-правовой статус гражданина Украины является составной частью его общего статуса, установленного Конституцией Украины, Законом Украины «О гражданстве Украины» от 16.04.97 г. и другими законодательными актами Украины. Так, в соответствии со ст. 3 Конституции Украины человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность определяются в Украине как наивысшая социальная ценность. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека являются главной обязанностью государства.

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 обстоятельств. Равноправие граждан Украины обеспечивается во всех отраслях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Эти конституционные положения подтверждаются законами о собственности, предпринимательстве, предприятиях, земле, объединениях граждан и др. Действующие законы все больше отображают положение о «существовании государства для личности, а не личности для государства». Правовой статус гражданина включает:

- а) основные права (или права человека и гражданина);
- б) комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами разных отраслей права, в том числе административно-правовыми нормами;
- в) гарантии реализации указанных прав и обязанностей, а также механизм охраны их государством.

К основным правам можно отнести: свободу слова, миграции, собраний, собственности, пользования средствами транспорта, сооружениями, права политические (участие в законодательной, исполнительной деятельности государства) и др.

Комплекс прав и обязанностей в разных отраслях исполнительной деятельности составляют права на предпринимательство и создание предприятий, на землю, на образование, на пользование достижениями культуры и т.п.

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

Следует помнить, что государство не отождествляет статус гражданина и личности. Гражданин Украины обладает более широким объемом прав и обязанностей, чем личность, в том числе и в сфере защиты государством (защита прав граждан Украины за границей, недопустимость выдачи гражданина Украины иностранному государству и др.).

2. Административно-правовой статус граждан

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

Административная правоспособность — это признание законом за гражданином фактической возможности являться 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 ограниченной или отчужденной, от нее невозможно отказаться добровольно (поскольку такой отказ не имеет юридической силы). Правоспособность человека создает юридическое понятие личности и гражданина. Только в случаях, предусмотренных уголовным или

административным законодательством, гражданин может быть лишен какой-либо части административной правоспособности — права перемещения, лишения родительских прав и т.п.

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

Административная дееспособность — это признанная законодательством способность граждан своими действиями приобретать и осуществлять права и выполнять обязанности административно-правового характера. Гражданин считается полностью дееспособным при достижении 18-летнего возраста. Вместе с тем и при достижении 16-летнего возраста у гражданина возникает административная дееспособность: получение паспорта и соблюдение правил паспортной системы, охрана природы и т.п. В некоторых случаях административная дееспособность может наступить и до достижения человеком 16-летнего возраста (право на труд).

Права и обязанности граждан можно условно разделить на две группы: а) указывающие на положение человека в социальной структуре государства; они связываются не с моментом рождения, а с достижением определенного возраста (избирательное право, право и обязанность воинской службы) — так называемые уставные права; б) позволяющие гражданину реализовать имеющиеся права — личные, социально-экономические; они называются адекватными. Права и обязанности обеих групп в совокупности создают понятие — правосубъектность.

3. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Объем конкретных субъективных прав и обязанностей связан с течением времени, изменением жизненных условий. Реализация прав и выполнение обязанностей обеспечивается государством через их юридическое оформление, а также ответственностью за их соблюдения как самих граждан, так и государственных органов, государственных служащих. Важное значение имеет защита этих прав со стороны граждан через право на жалобу (административную или судебную).

По содержанию права граждан можно разделить на три группы:

а) права на участие в государственном управлении и социально-политическую активность; на государственную службу, внесение предложений, получение необходимой информации и документов в установленной форме, проведение собраний, митингов, демонстраций, создавать общественные объединения или входить в их состав и др.;

б) права на получение помощи от соответствующих компетентных организаций: на медицинскую, санитарно-эпидемиологическую помощь, бесплатное пользование определенными благами (библиотеками, парками и пр.), пользование транспортом, получение платных и других услуг;

в) права на защиту: в административном порядке (административная жалоба, административно-юрисдикционное производство), судебном порядке (жалоба, иск), лично гражданином (необходимая оборона).

Взаимодействуя с органами исполнительной власти граждане реализуют прежде всего такие права: на участие в управлении; на объединение; на проведение митингов, демонстраций, собраний; на личные или коллективные обращения в государственные органы; на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность жилища; на перемещение; на информацию; на возмещения убытков, причиненных незаконными действиями государственных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

Обязанности граждан в сфере государственного управления можно разделить на две группы. Первая группа — это так называемые абсолютные обязанности, не зависящие от конкретных обстоятельств и вытекающие из действующих норм Основного Закона и законодательных актов государства. К ним относятся обязанности: соблюдать Конституцию и законы Украины, а также государственную дисциплину; охранять интересы государства, способствовать укреплению его могущества и авторитета; защищать Родину; охранять природу, ее богатства; платить налоги; способствовать охране порядка; сохранять исторические памятники и другие культурные ценности.

Вторую группу составляют относительные обязанности, возникающие из правомерных действий, направленных на приобретение каких-либо прав или их сохранение. Такие обязанности не являются постоянными (например права абитуриента, владельца транспортных средств, читателя библиотеки и пр.).

К обязанностям граждан можно также отнести такие, которые возникают в связи с правонарушением (например заплатить штраф, возместить ущерб).

Некоторые обязанности граждан возникают в связи с их деятельностью: государственная служба, принадлежность к общественным объединениям и др. Таким образом, конкретный объем обязанностей регулируется многими нормативными актами административно-правового характера. Их невыполнение обуславливает привлечение виновных граждан к юридической ответственности.

4. 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, или к должностным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок. Через обращения граждан воплощается в жизнь конституционный принцип участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Обращение является также важной формой контроля за законностью деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечения прав и свобод граждан.

Вопросы практической реализации права на обращение урегулированы Законом Украины «Об обращениях граждан» от 02.10.96 г. Обеспечивая гражданам Украины возможности на обращение. Закон детализирует и развивает конституционные положения, предоставляя им право обращаться не только в органы государственной власти и местного самоуправления, но и в объединения граждан, учреждения, организации независимо от форм собственности, на предприятия, в средства массовой информации, к должностным лицам в соответствии с их функциональными обязанностями относительно реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов или их нарушении.

Обращение граждан касается разных направлений деятельности общества и государства, однако, как правило, они преследуют одну цель — обратить внимание соответствующих органов и должностных лиц на необходимость разрешения проблем, касающихся общественных интересов или интересов конкретной личности. Общими признаками обращений является то, что они отображают состояние дел в соответствующей сфере деятельности и несут в себе информацию, направленную в государственные органы или органы местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации. Рассмотрение обращений граждан безусловно порождает правовые последствия, однако следует помнить, что информация граждан носит эмоциональный, в определенной степени субъективный характер.

Обращения граждан, как носители информации, имеют важное значение для решения вопросов, связанных с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, государственного и хозяйственного строительства, управления различными отраслями и сферами экономики, социально-культурного строительства и административнополитической деятельности.

Закон называет три вида обращений граждан — предложения (замечания), заявления (ходатайства), жалобы.

Предложение (замечание) — обращение граждан, в которых дается совет, рекомендация относительно деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, депутатов всех уровней, должностных лиц, а также высказываются мысли по урегулированию правовых принципов государственной и общественной жизни, социально-культурных и других сфер деятельности государства и общества.

Заявление (ходатайство) — обращения граждан с просьбой о содействии в реализации закрепленных Конституцией и действующим законодательством их прав и интересов или сообщение о нарушении действующего

законодательства или недостатках в деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, народных депутатов Украины, депутатов местных рад, должностных лиц, а также высказывания мыслей об улучшении их деятельности. Ходатайство — письменное обращение с просьбой о признании за лицом соответствующего статуса прав и 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, учреждений, организаций, объединений граждан, предприятий, должностных лиц.

К решениям, которые могут быть обжалованы, относятся такие в сфере управленческой деятельности, вследствие которых: нарушены права и законные интересы или свободы гражданина (группы граждан); незаконно возложены на гражданина какие-либо обязанности; он противозаконно привлечен к ответственности; созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и законных интересов или свобод.

Обращение адресуется субъектам, в полномочия которых входит решение поставленных вопросов. В обращениях должны быть указаны фамилия, имя, отчество, место жительства гражданина, содержание поставленного вопроса, замечания, предложения, заявления или жалобы, просьбы или требования. Письменные обращения должны быть подписаны заявителем (заявителями) с указанием даты. При несоблюдении этих требований обращение возвращается заявителю с соответствующими разъяснениями не позднее 10 дней со дня его поступления. Обращения, оформленные в соответствии с требованиями и поданные в установленном порядке подлежат обязательному принятию и рассмотрению. Если поставленные в обращении вопросы не входят в компетенцию субъектов, куда оно поступило, то в срок не более 5 дней такое обращение пересылается по принадлежности, о чем сообщается заявителю. Запрещается разглашать сведения, находящиеся 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 решение было по сути, а также обращения (жалобы), направленные с нарушением сроков подачи — одного года с момента его вынесения, но не позже одного месяца со времени ознакомления гражданина с принятым решением, а также обращения лиц, признанных судом недееспособными.

О результатах рассмотрения обращений сообщается заявителям. В случае отказа в удовлетворении требований, изложенных в заявлении (ходатайстве) в письменной форме предоставляется мотивированный отказ, а также разъяснения порядка обжалования принятого решения. Обращения Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда, инвалидов Великой Отечественной войны рассматриваются первыми руководителями лично.

Особенности рассмотрения жалоб регулируются ст. 16 Закона. Жалобы подаются в порядке подчиненности высшему органу или должностному лицу, что не лишает гражданина права обращения в суд. В случае отсутствия высшего органа или несогласия гражданина с принятым по жалобе решением он может обратиться непосредственно в суд. Жалобы на решения общего собрания членов коллективных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, юридических лиц, созданных на коллективной собственности, а также на решения высших государственных органов решаются в судебном порядке. В законодательстве Украины нет определения, какие органы относятся к высшим.

Права граждан при рассмотрении заявлений и жалоб, а также обязанности рассматривающих их субъектов закреплены соответственно в ст. 18 и 19 Закона. Обращения граждан рассматриваются бесплатно.

Гражданин может подать жалобу лично или через уполномоченное на это лицо. Жалоба в интересах гражданина по его уполномочию, в установленном законом порядке, может быть подана трудовым коллективом или организацией, осуществляющей правозащитную деятельность. В интересах несовершеннолетних или недееспособных лиц жалоба подается их законными представителями.

К жалобе прилагаются решения или копии решений, если гражданин обращался раньше за решением поставленных вопросов, а также другие документы, которые потом возвращаются гражданину.

Гражданин, обратившийся с заявлением или жалобой, при ее рассмотрении имеет право:

— лично изложить аргументы лицу, проверяющему заявление или жалобу и принять участие в проверке данного заявления или жалобы;

— знакомиться с материалами проверки;

— представлять дополнительные материалы или настаивать на их запросе органом, рассматривающим обращение;

— присутствовать при рассмотрении заявления или жалобы;

— пользоваться услугами адвоката или представителя трудового коллектива, организации, осуществляющей

правоохранительную функцию;

— получить письменный ответ о результатах рассмотрения заявления или жалобы;

— выражать письменно или устно требования по обеспечению тайны рассмотрения заявления или жалобы;

— требовать возмещения ущерба, если он является результатом нарушения установленного порядка рассмотрения обращений.

Органы государственной власти и местного самоуправления, учреждения, организации независимо от формы собственности, объединения граждан, предприятия, средства массовой информации, их руководители и другие должностные лица в рамках своих полномочий обязаны объективно, всесторонне и своевременно проверять заявления или жалобы, запросы гражданина на заседании по его просьбе, отменить или изменить обжалуемое решение, в случаях, предусмотренных законодательством Украины, обеспечить восстановление нарушенных прав, реальное выполнение принятых в связи с заявлением или жалобой решений, принять меры по пресечению правонарушений, выявлять, ликвидировать причины и условия, способствующие нарушениям, принимать меры по возмещению материального ущерба и осуществлять другие меры, предусмотренные Законом Украины «Об обращениях граждан» и другими законами Украины.

Обращения рассматриваются и по ним принимается решение в срок не более одного месяца со дня их поступления, а те, что не требуют дополнительного изучения — незамедлительно, но не позднее пятнадцати дней со дня их получения. Если в месячный срок решить вопросы, поставленные в обращении, невозможно, то он может быть увеличен, но не может превышать сорока пяти дней.

Должностные лица, виновные в нарушении законодательства об обращениях граждан, несут гражданскую, административную или уголовную ответственность, предусмотренную законодательством Украины. Ущерб, нанесенный гражданину в связи с нарушением требований закона при рассмотрении жалобы, подлежит возмещению.

В случае удовлетворения жалобы орган или должностное лицо, принявшие противоправное решение по обращению гражданина, возместят 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 потерянный за этот период заработок. Жалобы по этому вопросу рассматриваются судом.

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

Если гражданин подал обращение, содержащее клевету или оскорбление, дискредитирует органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан и их должностных лиц,

руководителей и других должностных лиц предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, призыв к разжиганию национальной, расовой, религиозной вражды, и другие действия, влекут за собой ответственность, предусмотренную действующим законодательством.'

По решению суда с гражданина могут быть взысканы затраты по проверке обращений, содержащих заведомо ложные сведения.

Делопроизводство по обращениям граждан ведется в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины в соответствии с Указом Президента Украины от 19.03.97 г. «О мерах по обеспечению конституционных прав граждан на обращения».

Контроль за соблюдением законодательства об обращениях граждан в соответствии с полномочиями, возлагается на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Надзор за его соблюдением осуществляют органы прокуратуры.

Действие Закона Украины «Об обращениях граждан» не распространяется на порядок рассмотрения заявлений и жалоб граждан, установленный уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным и трудовым законодательством.

Лица, не являющиеся гражданами Украины и законно находящиеся на ее территории, имеют право подачи обращения, как и граждане Украины, если иное не предусмотрено международными договорами.

25 октября 1991 г. для Украины вступил в силу Первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Согласно ст. 1 данного протокола Украина признает компетенцию Комитета по правам человека, созданного на основании части IV настоящего Пакта, принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушения какого-либо права, изложенного в Пакте об общественных и политических правах.

В соответствии с Протоколом Комитет может признать неприятым сообщение, являющееся анонимным или которое, по его мнению представляет собой злоупотребление правом.

5. Административно-правовой статус иностранных граждан

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства отличаются несущественно. Объем их прав и обязанностей более узок, чем у граждан Украины, но по общему правилу они пользуются теми же правами и не несут тех же обязанности, что и на граждан Украины. Отличия связаны с отсутствием гражданства у этой категории лиц, что является самым главным 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 04.02.94 г «О правовом статусе иностранцев», а также международными соглашениями. Статус лиц, не имеющих гражданства, но находящихся на территории Украины, определяется законодательством Украины.

Для иностранных граждан и лиц без гражданства обязательными являются нормы Конституции Украины и других законов, общеобязательные правила, касающиеся охраны природы, санитарной, пожарной безопасности, общественного порядка, пользования транспортными средствами, въезда и выезда. Не пользуются данные лица также частью прав и обязанностей, составляющих группу исключительных прав и обязанностей граждан Украины (избирательное право, иметь паспорт гражданина Украины и т.д.).

В целом основные ограничения для иностранных граждан и лиц без гражданства следующие:

— эти лица не могут занимать ряд должностей (Президента, судьи, пребывать на должности в составе морских и воздушных экипажей и т.п.);

— эти лица не имеют доступа к государственным должностям, служба на которых связана с государственной тайной;

— эти лица не могут служить в Вооруженных Силах Украины;

— для этих лиц допускается ограничение в передвижении или пребывании в отдельных местах;

— для этих лиц определены отдельные правила паспортного режима, поступления в учебные заведения и т.п.;

— для этих лиц установлена особая административная деликтоспособность.

При регулировании правового статуса иностранных граждан Украина исходит из принципа взаимности в отношениях с другими государствами. Административно правовой статус лиц, имеющих дипломатические привилегии, определяется наряду с законодательством Украины международными правилами и международными соглашениями Украины с другими государствами.

Тема 7
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ — СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

1. Основы административно-правового статуса общественных объединений
2. Административно-правовое регулирование деятельности объединений граждан
3. Трудовые коллективы и государственное управление

1. Основы административно-правового статуса общественных объединений

Граждане Украины в соответствии со ст. 36 Конституции Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации. Объединение граждан — добровольное общественное формирование, созданное на основании единства интересов для осуществления и защиты своих прав и свобод, а также удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов.

Право граждан на свободу объединений является неотъемлемым правом человека. Государство способствует развитию политической и гражданской активности, творческой инициативы граждан и создает равные условия для деятельности их объединений. Осуществление права на объединение не подлежит ни одним ограничениям, кроме тех, что предусмотрены законом и являются необходимыми для интересов национальной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других людей, охраны здоровья населения.

Главным, чем общественные организации отличаются от государственных органов и организаций, является то, что первые в отношениях с другими субъектами права и между собой выступают от своего имени и не наделены государственно-властными полномочиями.

К общественным объединениям принадлежат движения, конгрессы, ассоциации, фонды, союзы и другие формирования, которые в соответствии с Законом Украины «Об объединениях граждан» определяются как политические партии или общественные организации.

Политическими партиями считаются объединения граждан, являющиеся сторонниками определенной общенациональной программы общественного развития; их главная цель — участие в выработке государственной политики, формировании органов власти, местного самоуправления и представительство в их составе.

Общественной организацией является объединение граждан для удовлетворения и защиты законных социальных, экономических, творческих, возрастных, национально-культурных, спортивных и других общественных интересов. Таким образом, общественные объединения отличаются от государственных органов и организаций еще и тем, что они создаются по какому-либо признаку (возрастом, национальностью, профессией и т.п.).

Общественные объединения при исполнении своих уставных обязанностей вступают в правовые отношения с государственными органами, в том числе с органами государственной исполнительной власти. В таких случаях они являются носителями административной правоспособности, а возникающие отношения являются административно-правовыми, поскольку они реализуются в сфере государственного управления, где участники имеют взаимные права и обязанности. Большинство административно-правовых отношений, возникающих с участием объединений граждан, характеризуются отсутствием «власти и подчинения»; это так называемые горизонтальные административные отношения (внесение предложений органам власти и управления, защита своих законных интересов и законных интересов своих членов (участников) в государственных органах). В то же время некоторым административно-правовым отношениям с участием объединений граждан может быть присущ элемент «власти» (при осуществлении государственного надзора и контроля деятельности общественных объединений).

Политические партии и общественные организации через представителей, избранных в законодательные органы, Рады, органы местного самоуправления и т.п., принимают участие в разработке и осуществлении политики государства, в управлении государственными и общественными делами на основе их программ и уставов в соответствии с действующим законодательством.

Основы административно-правового статуса объединений граждан урегулированы прежде всего Конституцией Украины, Законом Украины от 16.06.92 г. «Об объединениях граждан». Положением о порядке легализации объединений граждан, утвержденным постановлением Кабинетом Министров Украины от 26.02.93 г., Положением об общих собраниях граждан по месту жительства в Украине, утвержденным постановлением Верховной Рады Украины от 17.12.93 г.. Временными правилами рассмотрения заявлений о регистрации уставов общественных объединений, утвержденными Советом Министров УССР от 21.12.90 г. и др.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов объединений граждан, руководствуясь принципом невмешательства государственных органов и должностных лиц в деятельность объединений граждан и невмешательства граждан в деятельность государственных органов, должностных лиц и других объединений граждан, кроме случаев, предусмотренных законом.

2. Административно-правовое регулирование деятельности объединений граждан

Административно-правовое регулирование деятельности объединений граждан осуществляется путем государственного регулирования основ их деятельности, порядка создания и прекращения деятельности, установления прав объединений граждан на хозяйственную и коммерческую деятельность, осуществлением контроля деятельности объединений граждан и установления ответственности за нарушение законодательства, а также путем ограничений на создание и деятельность объединений граждан.

Государство тесно взаимодействует с объединениями граждан и в то же время осуществляет воздействие на их развитие, а также деятельность в сфере исполнительной власти.

На государственном уровне определены принципы создания и деятельности объединений граждан: добровольность, равноправие их членов, самоуправление, законность, гласность, свободный выбор направлений своей деятельности, решение вопросов деятельности объединения на собраниях всех членов или их представителей, запрещение ограничения прав и свобод граждан в связи с их принадлежностью или непринадлежностью к объединениям.

Объединения граждан действуют на основании устава, который не должен противоречить законодательству Украины. Официальное признание (легализация) данных объединений осуществляется путем их регистрации или сообщения об основании. Отказ в регистрации допускается лишь в случаях, когда уставные или другие документы объединения, представленные для регистрации, противоречат законодательству Украины.

Зарегистрированные объединения граждан пользуются правом:

- выступать участником гражданско-правовых отношений, приобретать имущественные и неимущественные права;

- представлять и защищать законные интересы свои и своих членов (участников) в государственных и общественных органах;

- участвовать в политической деятельности, проводить массовые мероприятия (собрания, митинги, демонстрации и т.п.);

- создавать учреждения и организации;

- идейно, организационно и материально поддерживать другие объединения граждан, предоставлять помощь в их создании;

- получать от органов государственной власти и управления, а также органов местного самоуправления информацию, необходимую для реализации своих целей и задач;

- вносить предложения в органы государственной власти;

- распространять информацию и пропагандировать свои идеи и цели;

- учреждать средства массовой информации.

Политические партии имеют право:

- участвовать в выработке государственной политики;

- принимать участие в формировании органов власти, представительства в их составе;

- доступа во время избирательной кампании к государственным средствам массовой информации.

Общественные организации имеют право организовывать предприятия, необходимые для выполнения уставных целей. Зарегистрированные объединения граждан могут осуществлять необходимую хозяйственную и иную коммерческую деятельность; созданные ими учреждения и организации обязаны вести оперативный и бухгалтерский учет, статистическую отчетность, зарегистрироваться в органах налоговой службы и вносить в бюджет платежи в порядке и размерах, предусмотренных законодательством.

Государство осуществляет контроль и надзор за деятельностью объединений граждан через органы, проводящие легализацию объединений, через финансовые органы, органы государственной налоговой службы.

Надзор за выполнением и соблюдением законности объединениями граждан осуществляют органы прокуратуры.

Должностные лица легализирующих органов, объединений граждан и граждане за нарушение законодательства об объединениях граждан несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность.

За нарушение законодательства к объединениям граждан могут быть применены следующие взыскания: предупреждение, штраф, временное запрещение (приостановление) деятельности или отдельных ее видов, принудительный роспуск (ликвидация).

Объединения граждан выполняют свои полномочия во взаимодействии с государственными органами, а также с органами местного самоуправления, представители которых могут принимать участие в работе собраний граждан (Положения об общих собраниях граждан по месту жительства в Украине).

3. Трудовые коллективы и государственное управление

Существование трудового коллектива базируется на единстве производственных интересов его членов. Управление предприятиями, учреждениями и организациями осуществляется согласно устава на основании сочетания прав собственника относительно хозяйственного использования своего имущества и принципов самоуправления трудового коллектива. Это обеспечивает трудовым коллективам активное участие в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, в

обсуждении и решении вопросов управления предприятиями и учреждениями, улучшении условий труда и быта, использовании средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное обеспечение.

Трудовой коллектив составляют все граждане, которые своим трудом принимают участие в деятельности предприятия или учреждения на основании трудового договора (контракта, соглашения), а также других форм, регулирующих трудовые отношения работника с предприятием или учреждением.

В рамках соответствующего предприятия, учреждения или организации трудовой коллектив принимает непосредственное участие в рассмотрении и утверждении проекта коллективного договора, решении согласно устава вопросов самоуправления, в материальном и моральном стимулировании продуктивного труда, определяет перечень и утверждает порядок предоставления своим работникам социальных льгот, стимулирует изобретательскую и рационализаторскую деятельность, подает ходатайство о представлении работников к правительственным наградам.

Участие трудовых коллективов в управлении государственными или другими предприятиями или учреждениями, в которых доля государства или местной рады в стоимости имущества составляет более 50%, значительно шире. Так, они вместе с учредителями рассматривают изменения и дополнения к уставу, определяют условия найма руководителя, решают вопросы о выделении из состава предприятия одного или нескольких структурных подразделений для создания нового предприятия, о вступлении в объединение и выходе предприятия или учреждения из него, об аренде учреждения или предприятия, о создании на основе трудового коллектива органа для перехода на аренду и выкупа.

Производственные, трудовые и экономические отношения трудового коллектива с администрацией предприятия или учреждения, вопросы охраны труда, социального развития, участия работников в использовании прибыли предприятия, если последнее предусмотрено уставом, регулируются коллективным договором.

Тема 8

ФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие форм управления
2. Виды и характеристика форм управления

1. Понятие форм управления

Содержание управленческой деятельности заключается в целенаправленном воздействии субъектов управления на объекты управления. Управленческая деятельность воплощается в жизнь через разные по характеру действия органов управления и должностных лиц.

Общепризнанным является положение о наличии у каждого объекта внутренней и внешней форм. Под внутренней формой понимают способ связи элементов целого и его структуры. Форма таких сложных систем, как государство, право, управление сама является очень сложной, у нее много сторон, своя структура. Внешняя форма — это внешний образ объекта, она отображает и обеспечивает его связь с другими явлениями.

Правильное понимание проблемы формы исполнительной власти (управления) помогает более глубокому проникновению в ее содержание, которое проявляется в выполнении управленческих функций.

Понятие формы управления многозначно, поскольку управление имеет много форм. Форма управления — это внешнее проявление конкретных действий, используемых органами исполнительной власти для реализации поставленных перед ними задач. Их практическая ценность состоит во влиянии на эффективность исполнительной деятельности, зависящей от правильного использования всего арсенала форм управления.

Реальное управление может осуществляться только через конкретные действия путем применения разных методов и мер. Все управленческие формы, применяемые в государственном управлении, подчинены целям исполнительной деятельности. Они выбираются органами управления в зависимости от компетенции субъекта управления; предназначения и функций управленческой деятельности; содержания и характера решаемых вопросов, целей и направлений управленческого влияния; особенностей конкретного объекта управления.

Для нормального функционирования объект должен иметь четкую ориентацию своего развития. Для этого субъект управления изучает потребности объекта, решает вопрос об их соотношении с объективными закономерностями и тенденциями развития всей системы, внешними условиями и внутренними возможностями. На этой основе им вырабатываются и научно обосновываются главные и второстепенные, перспективные и текущие цели, которые конкретизируются в задачах, что ставятся перед объектом управления. Конечно, деятельность последнего невозможна без соответствующих ресурсов — кадровых, трудовых, технических, финансовых, информационных и др. Таким образом, цели (задачи) управления реализуются в управленческой деятельности через функции управления путем их практического осуществления. Так, кадровое обеспечение реализуется через подготовку, подбор, расстановку кадров в формах, урегулированных законами Украины об образовании, о государственной службе, другими законами и законодательными актами.

2. Виды и характеристика форм управления

Организационной формой исполнительной власти является аппарат государственного управления, деятельность которого в основном регулируется административным правом.

В то же время конкретные формы деятельности органов исполнительной власти, как правило, связаны с правовыми формами — правоустанавливающей, правоприменительной и правоохранительной деятельностью. Все они имеют свое конкретное внешнее проявление.

Формы государственного управления — это внешнее выражение конкретных действий государственного органа, его структурных подразделений и должностных лиц (служащих), осуществляемых в процессе исполнительной деятельности и направленных на реализацию функций управления.

Различают две группы форм управления — неправовые и правовые.

Неправовые формы управленческой деятельности непосредственно не связаны с изданием юридических актов, в результате их применения не возникают административно-правовые отношения. Традиционно неправовыми формами управления считаются организационные действия и материально-технические операции. Конечно, они осуществляются в рамках действующего законодательства, но часто такая деятельность регламентируется правом лишь в общих чертах. Главная их особенность в том, что они не вызывают непосредственно юридических последствий.

Наиболее часто применяются такие организационные действия как проведение собраний (совещаний), обсуждение проверок, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, осуществление бухгалтерского и статистического учета, организация пресс-конференций, встреч с трудовым коллективом и др. Выполнение материально-технических операций связано с делопроизводством (регистрация, оформление, тиражирование, рассылка документов). К материально-техническим относятся и

некоторые действия милиции: выполнение постановлений об административном аресте, доставка лиц в нетрезвом состоянии в медвытрезвитель, а несовершеннолетних — родителям или лицам, их заменяющих.

Правовыми называют формы, которые непосредственно вызывают правовые последствия, связанные с установлением и применением норм права. Эти формы наиболее четко проявляются в присущих органам управления (должностным лицам) государственно-властных полномочиях и осуществляются на основе достаточно полного юридического оформления.

Среди правовых форм выделяются: 1) издание правовых актов управления; 2) заключение соглашений (договоров); 3) осуществление других юридически значимых действий.

Для достижения целей управления и решения поставленных задач субъекты управления издают значительное количество правовых актов. С их помощью устанавливаются новые нормы, изменяются или отменяются старые, формируются новые правоотношения, изменяются или прекращаются действующие.

К правовым формам относятся такие специфические проявления реализации функций управления, как составление договоров субъектами исполнительной власти их участие в судах в качестве истцов или ответчиков, деятельность по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, общеобязательных правил, применения разнообразных экономических санкций, мер административного принуждения к нарушителям юридических предписаний.

С каждым годом расширяется договорная практика субъектов управления. Если в прошлом они выступали в основном стороной в трудовых отношениях (коллективный, трудовой договор), то сейчас ими заключается значительное количество административных договоров (договоры между разными субъектами управления, контракты на службу в милиции и др.).

При заключении гражданско-правовых соглашений субъекты управления действуют как юридические лица, поэтому их деятельность следует рассматривать как вспомогательную, что дает возможность выполнять основные функции — управленческие. Однако, заключая гражданско-правовое соглашение, руководитель органа не перестает быть субъектом административно-правовых отношений, поскольку не утрачивает государственно-властных полномочий по отношению подчиненных ему органов и служащих.

К другим юридически значимым действиям можно отнести исполнение актов записи гражданского состояния, ответы на предложения и заявления граждан, выполнение общеобязательных правил (паспортных, санитарно-эпидемиологических, общественного порядка, благоустройства и др.). Правовыми формами управленческой деятельности является применения должностными лицами мер административного принуждения, в том числе административных взысканий.

Эффективность управленческой деятельности в значительной степени зависит от правильного и умелого соединения форм управления. Издание правовых актов должно подкрепляться организационными, материально-техническими действиями, а организационные действия согласовываться с правовыми. Недооценка одних и переоценка других может не привести к желаемым результатам. В то же время издание правовых актов управления является самой важной формой государственного управления, поскольку в них выражаются управленческие решения.

Тема 9 ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие, признаки и юридическое значение актов управления
2. Классификация актов управления
3. Требования, предъявляемые к актам управления. Последствия невыполнения требований
4. Порядок принятия, изменения, приостановления и отмены актов управления

1. Понятие, признаки и юридическое значение актов управления

Правовые акты управления — важные средства практической реализации целей и функций исполнительной власти, основная форма их исполнительно-распорядительной деятельности. Они являются решениями, которые субъекты управления принимают в процессе непосредственного руководства разными отраслями и сферами государственной деятельности. Исполнительная власть — это самая большая по объему часть этой деятельности, а поэтому требует принятия значительного количества юридических актов, которыми устанавливаются правила поведения или с помощью которых применяются действующие правовые нормы.

Актам управления присущи особенности, позволяющие отличать их от актов других органов: законодательных, судебных, прокуратуры, местных рад.

Во-первых, акты управления принимаются при осуществлении функций исполнительной власти и издаются органами государственного управления (должностными лицами); для руководства (внутреннего) аппаратом их могут издавать также судебные органы, органы прокуратуры, представительские органы. Акты управления издаются коллегиально или единолично.

Во-вторых, данные акты являются подзаконными, производными от закона. Они издаются в тех случаях, когда это предусмотрено законом, либо с целью претворения в жизнь положений закона. Акт управления не может изменять или отменять закон, а норма, установленная актом управления, может быть изменена или отменена законом. Таким образом, акты управления должны отвечать прежде всего закону, а также решениям местных рад, актам высших органов, судебным решениям, заключенным соглашениям.

В-третьих, акты управления носят официальный характер, поскольку издаются органом управления, представляющим интересы государства. Эти акты влекут за собой юридические последствия.

В-четвертых, акты управления опираются на властные полномочия государственного органа или должностного лица. Они являются односторонним волеизъявлением, которое не означает, что субъекты исполнительной власти не учитывают волю граждан, их объединений или других государственных органов власти. Напротив, основой для многих актов управления являются предложения, заявления, ходатайства граждан.

В-пятых, акты управления должны быть надлежащим образом оформлены, приняты в установленном законодательством порядке (процедура принятия, требования делопроизводства, подписи, утверждения, регистрация, опубликование).

Юридическое значение актов управления состоит в том, что они, с одной стороны, устанавливают, изменяют и отменяют правовые нормы, а с другой — влекут за собой возникновение, изменение, прекращение правоотношений, являются юридическими фактами.

Таким образом, акты государственного управления — это властные, принятые в соответствии с законами, предписания органов исполнительной власти по вопросам компетенции данного органа или должностного лица, влекущие за собой юридические последствия.

2. Классификация актов управления

Акты государственного управления классифицируются по разным критериям, что позволяет лучше понять их юридические особенности.

Универсальным является разделение актов управления в зависимости от их юридических свойств на такие виды: нормативные, индивидуальные (ненормативные) и смешанные.

Нормативные акты — основной вид актов управления. Они устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы; определяют правила поведения, носят общий характер, регламентируют общественные отношения в определенных сферах, не имеют конкретного адресата, предназначены для многократного использования. Нормативным актам присуща стабильность, в их предписаниях могут содержаться нормы административного, гражданского, трудового, земельного, экологического и других отраслей права, кроме конституционного, уголовного, уголовно-процессуального. Нормативные акты, принятые органами исполнительной власти, являются наиболее распространенными и важными источниками права.

Индивидуальные акты издаются для решения конкретных управленческих дел, касаются конкретных действий, фактов, адресуются конкретным лицам, основываются на нормативных актах и являются единовременными, поскольку исчерпываются единовременным применением.

В некоторых случаях принимаются *смешанные* акты управления, в которых наряду с нормативными есть и ненормативные предписания.

Важной является также классификация актов управления по издавшим их субъектам. По данному критерию различают три группы актов управления, то есть изданные: Президентом и Кабинетом Министров Украины; другими центральными органами исполнительной власти; местными органами исполнительной власти.

Президент Украины издает указы и распоряжения. Кабинет Министров Украины — постановления и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Украины.

Постановления по наиболее принципиальным вопросам принимаются коллегиально, подписываются премьер-министром и публикуются в официальных изданиях.

Распоряжения издаются единолично премьер-министром по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения.

Министры издают приказы, инструкции, дают распоряжения в рамках своей компетенции.

Приказы, независимо от характера регулируемых вопросов, могут быть нормативными (по организационным, производственно-техническим вопросам) и ненормативными (по кадровым вопросам). Приказами утверждаются правила, инструкции и пр.

Инструкция — это нормативный акт, которым разъясняется порядок применения закона или другого нормативного акта, создается механизм их реализации. Она рассчитана на многократное применение.

Распоряжения издаются по конкретным вопросам инормативного характера не имеют.

Государственные комитеты принимают распоряжения в коллегиальном порядке. Председатель этих комитетов издает приказы и распоряжения. Постановления, как правило, — это акты нормативного характера; приказы могут быть нормативными и ненормативными, распоряжения нормативного характера не имеют.

Ведомства издают приказы, постановления, инструкции, правила, положения; последние три утверждаются приказом.

Местные государственные администрации в лице их глав издают решения, которые должны отвечать Конституции и законам Украины, другим актам законодательства Украины. Решения могут носить как нормативный, так и ненормативный характер. Руководители отделов, управлений и других подразделений органов исполнительной власти издают приказы, распоряжения, являющиеся актами ненормативными, а также инструкции, которые являются нормативными предписаниями.

Руководители государственных предприятий и учреждений издают приказы и распоряжения, имеющие индивидуальный характер. Однако ими могут утверждать и нормативные акты (положения, правила).

В специальной литературе акты управления разделяют и по другим критериям: по порядку принятия — коллегиальные или единоличные; по адресату — внешние и внутренние; по форме — письменные, устные и конклюдентные и др.

3. Требования, предъявляемые к актам управления. Последствия невыполнения требований

Управленческие решения должны быть прежде всего оптимальными, то есть сочетать в себе эффективность управленческого акта и целесообразность его принятия.

Эффективность управленческих решений зависит от разных факторов, обстоятельств, при которых они принимаются, квалификации кадров, стабильности, финансового и организационного обеспечения.

Целесообразность решения включает научную обоснованность, полезность, обусловленность, своевременность его принятия. Следует также учитывать согласованность решения с принятыми ранее актами, а также уровень правовой сознательности и культуры граждан. Важное влияние на решение вопроса о целесообразности акта оказывают информационное обеспечение, квалификация, профессионализм должностных лиц, их мастерство, опыт.

К актам управления предъявляются определенные юридические требования. Прежде всего акты должны быть законными. Это означает, что они: 1) являются подзаконными, изданными в соответствии с Конституцией Украины и другими законодательными актами; 2) отвечают цели, предписаниям и требованиям законодательного акта, по поводу выполнения которого приняты; 3) отвечают компетенции принявшего их государственного органа; 4) изданы с соблюдением процессуальных требований.

В основе действия актов управления — презумпция законности (правильности) актов, согласно которой акт управления считается законным с момента принятия, если он не отменен или приостановлен в порядке, предусмотренном законодательством. Низшие органы (должностные лица) не имеют права проверять законность акта, кроме суда в случае осуществления правосудия.

Акты управления должны отвечать организационно-техническим требованиям, прежде всего к языку: он должен быть четким, ясным, лаконичным, понятным для каждого (с соблюдением законодательства Украины о языке).

Важно придерживаться формы акта (письменной и устной). Акт должен иметь название, номер, дату издания, подписи, в необходимых случаях штампы, печати и т.д. Следует указать, кем и когда он издан.

Акты управления должны быть своевременно доведены до исполнителей и других заинтересованных субъектов. При издании актов необходимо придерживаться правил делопроизводства.

Нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины, министерств и других центральных органов исполнительной власти согласно ст. 117 Конституции Украины подлежат регистрации в установленном законом порядке.

Нормативные акты, касающиеся социально-экономических, политических, личных прав, свобод и законных интересов граждан, а также акты межведомственного характера согласно Указа Президента от 03.10.92 г. с изменениями от 21.05.98 г. «О государственной регистрации нормативных актов министерств и других органов государственной исполнительной власти» и Положения, утвержденного Кабинетом Министров Украины 28.12.92 г., должны проходить государственную регистрацию в Министерстве юстиции.

В административно-правовой науке акты управления, принятые с нарушением требований юридического и организационного характера, считаются дефектными. В зависимости от характера дефектности их разделяют на «ничтожные» и «оспоримые».

Ничтожными признаются акты, юридическая несостоятельность которых настолько очевидна, что они не должны выполняться. Презумпция законности на них не распространяется. Их недостатки нельзя устранить. Такие акты не вызывают юридических последствий с момента их принятия, не должны исполняться (служащие не имеют права их исполнять), а за их исполнение наступает ответственность. К таким актам относятся те, в которых содержится указание к нарушению закона (принуждают к действиям, подрывающим суверенитет страны, ведут к насильственному свержению конституционного строя), чьи положения способствуют совершению преступления, принятые с нарушением сроков давности и др.

Акты оспоримые — это такие, что имеют ошибки, недостатки, их дефектность не настолько очевидна, чтобы они не выполнялись. В этом случае действует презумпция законности актов, однако субъекты права могут их обжаловать или опротестовать. Оспоримые акты в отдельных случаях могут признаваться ничтожными и не вызывать юридических последствий для адресатов. В других случаях они как частично недействительные после устранения недостатков, доработки признаются законными, и поэтому обязательными для исполнения.

4. Порядок принятия, изменения, приостановления и отмены актов управления

Принятие, прекращение, изменение, приостановление и отмена актов управления — разновидности административного процесса. Деятельность органов управления по этим вопросам определяется широким кругом нормативных актов всех уровней, а также организационными традициями. Было бы целесообразно урегулировать названную деятельность в Законе о порядке принятия, введения в действие, прекращения, изменение, приостановление и отмену актов управления или законодательно оформить эти процедуры в Административно-процессуальном кодексе.

Кроме особенностей данного вида производства, в зависимости от различных обстоятельств (коллегиально или единолично принимается акт, уровень органа, юридические свойства и т.п.) следует выделить и общие моменты (стадии).

Первая стадия — подготовка управленческого акта. Значительное их количество готовится и издается по инициативе заинтересованного органа, но много и по инициативе субъектов административной власти по поручению высших органов управления, по протесту прокурора, жалобам, заявлениям граждан. Решение об издании акта принимается, если в нем есть объективная необходимость и юридические основания. При подготовке проекта выбирается один из возможных вариантов регулирования, проект надлежащим образом оформляется, согласовывается.

Вторая стадия — принятие решения. В коллегиальных актах возможно обсуждение актов и обязательное голосование (кроме случаев принятия актов путем опросов, а также подписания). Если акт управления принимается единолично, его просто подписывают. При этом возможны изменения, дополнения, редактирование. Акту присваивается порядковый номер.

Третья стадия — доведение решения до исполнителей. Здесь также возможны варианты. Нормативные акты центральных органов Украины публикуются: Кабинета Министров Украины — в газете «Урядовий кур'єр»; акты центральных органов, подлежащих регистрации в Министерстве юстиции, также публикуются в прессе. Другие акты могут рассылаться, или заинтересованные лица знакомятся с ними под расписку. Акты местных органов публикуются в местных печатных изданиях, рассылаются, вывешиваются в общественных местах, о них сообщают сведения по радио, телевидению. При принятии актов индивидуального характера заинтересованные лица знакомятся с ними под расписку или им высылаются их копии.

Прекращение, замена, приостановление, отмена правых актов связаны с формальностями, которые должны помешать поспешной замене действующих актов, привести к их стабильности.

Прекращение действия акта может быть фактическим и юридическим. Фактическое — это когда истек срок действия акта. Издание решения о его прекращении в этом случае не требуется.

Юридическое прекращение действия акта происходит в случаях, когда издается акт о его отмене или новый акт, регулирующий соответствующие отношения и с началом действия которого старый акт утрачивает силу.

Замена акта как способ повышения его оптимальности применяется, когда существует потребность уточнить его положения, придать им другую редакцию или доработать отдельные части. Замена положений

акта, как правило, осуществляется тем же органом (должностным лицом), который издал акт в старой редакции.

Приостановление действия акта — временная правовая мера. Оно применяется путем принятия решения. Автор акта или уполномоченный орган могут приостановить его действие по мотивам законности или целесообразности. Допускается приостановка всего акта или его части, применение этого способа на всей или отдельной части территории государства. Приостановление актов может быть связано также с фактом подачи жалобы, вынесением прокурором протеста (в деле об административном правонарушении и т.п.).

По общему правилу акты управления могут быть отменены тем, кто их принимал или высшим органом (должностным лицом). В некоторых случаях акты управления могут быть отменены судом.

Юридические последствия отмены или прекращения актов управления связаны с тем, что прекращаются отношения, созданные на их основе, а также должны быть отменены или прекращены акты, данные на их исполнение.

Тема 10 МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие и виды методов управления
2. Методы убеждения и принуждения в управлении, их соотношение

1. Понятие и виды методов управления

Для обеспечения нормального функционирования всех институтов государства недостаточно принятия законов и других нормативных актов, необходимо обеспечить их реализацию, исполнение.

Работу по реализации правовых положений осуществляют многочисленные государственные органы и органы местного самоуправления путем применения разнообразных средств, получивших название «методы». Метод — это способ, прием, средство достижения цели. В государственном управлении под методом понимают средства практической реализации заданий и функций исполнительной деятельности органов управления. Иначе говоря, метод управления — это средство осуществления управленческих функций, влияния субъекта управления на объект (коллектив, группу лиц или одно лицо).

Средства, способы целенаправленного влияния субъекта на объект определяется объективными условиями, зависящими от состояния производительных сил и характера производственных отношений, характера решаемых задач, особенностей объекта, уровня правовой культуры и т.п.

Вместе с этим не следует переоценивать значения субъективных условий при выборе методов управления, поскольку лишь небольшое количество общественных отношений непосредственно диктует выбор метода действия. Чаще субъект управления должен найти наиболее целесообразные и прогрессивные методы, пути и средства решения задач, при этом важным является субъективный фактор.

В целом управленческие методы можно разделить на научные и ненаучные, демократические и диктаторские, гибкие и жесткие, государственные и общественные, творческие и шаблонные, административные и экономические, прямого и непрямого воздействия.

Одни методы носят общий характер, присущи всем видам государственной деятельности, всем государственным органам, другие — лишь отдельным из них. Это дает возможность разделить их на общие и специальные.

Методы деятельности органов управления, применяемые на важнейших стадиях управленческого процесса, получили название общих, а применяемые при исполнении отдельных функций или на отдельных стадиях процесса управления, называются специальными.

К общим, как правило, относятся методы:

- а) убеждения и принуждения (по признаку применения властных полномочий);
- б) прямого или непрямого воздействия (по способу воздействия);
- в) административного и экономического воздействия (по характеру воздействия);
- г) надзора и контроля (по цели воздействия);
- д) регулирования, руководства и управления, в том числе оперативного (по степени воздействия на объекты управления).

Надзор — необходимый, однако относительно пассивный метод управления. Он позволяет получать сведения о состоянии дел, правильно их оценить. В то же время при наличии недостатков субъекты, которые его осуществляют, не могут вмешиваться в деятельность соответствующих органов, организаций и должностных лиц. В этом случае применяется метод контроля, связанный с разработкой мер и программ активного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов.

Органы государственного управления могут применять к объектам управления методы прямого или непрямого воздействия. Прямое воздействие — это власть соответствующего органа — приказ; значительная часть актов управления, принимаемых по разным вопросам, являются актами прямого воздействия на большой в количественном отношении аппарат, широкое применение администрирования. Непрямое воздействие — это создание через разные ситуации заинтересованности у исполнителей, предоставления возможности выбирать вариант поведения, стимулирования и т.д.

Административные методы — это способы воздействия органов управления на деятельность предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан путем прямого установления их прав и обязанностей, через систему приказов, опирающихся на властные полномочия и систему подчинения. Данный метод позволяет быстро достичь поставленной цели, решить какие-либо задачи, но переоценивать его не следует. Административные методы применяются вместе с экономическими, предполагающими не прямое воздействие на объекты управления, а через их интересы. Использование экономических методов обозначает создание таких экономических условий и различных стимулов, которые вызывают у исполнителей заинтересованность в результатах работы. При этом объекту управления не отдаются приказы, как и что он должен делать. Он имеет широкий выбор способов деятельности, возможности для инициативы.

Под регулированием следует понимать установление в соответствующей отрасли управления общей политики и принципов ее реализации через государственное финансирование, льготы и т.п.

Общее руководство имеет целью практическое проведение в жизнь общей политики и принципов в соответствующих отраслях управления, осуществления контроля за подчиненными объектами и разработку направлений их деятельности.

Управление — это прямое систематическое воздействие субъектов управления на объекты, повседневное управление оперативного характера.

Хотя тот или иной метод управления применяется с учетом субъективных и объективных факторов, других условий, способы воздействия субъекта на объект должны быть не изолированными акциями, а единым процессом взаимосвязанных и взаимообусловленных способов правления. Методы составляют единую систему способов воздействия, связаны друг с другом, переплетаются. Так, административный и экономический методы должны применяться в единстве, поскольку это дает возможность государственным органам создавать, поддерживать и гарантировать юридические границы деятельности соответствующих структур и организаций, выступать собственником в государственном секторе экономики, контролером, регулятором прибыли, реализовать инвестиционный режим общенациональных экономических, экологических, научных и других программ, выступать гарантом государственных интересов в международных отношениях и т.п. В управлении следует применять все методы в различных комбинациях, что дает наибольший эффект.

2. Методы убеждения и принуждения в управлении, их соотношение

Универсальными методами государственного управления, применяемыми во всех отраслях и сферах, на всех уровнях управления, а во многих случаях и определяющими содержание и конкретное проявление других методов, являются убеждение и принуждение. Эти методы наиболее последовательно реализуются через механизм прав и обязанностей, подчеркивают властность управления, особенность отношений власти и подчиненности.

Вопросами убеждения и принуждения, их соотношения занимаются философы, социологи, юристы, педагоги, психологи и другие ученые. Это связано с тем, что в осуществлении задач по созданию правового государства, рыночных отношений, воспитания людей государство пользуется определенными методами воздействия. Методы убеждения и принуждения нельзя отрывать друг от друга, поскольку между ними существует диалектическое единство, они носят объективный характер и их применение определяется уровнем развития общественных отношений.

В современных условиях освещение вопросов убеждения, его соотношения с принуждением связано с глубоким осознанием необходимости государственного суверенитета, приоритетов в обеспечении интересов и прав человека, осмысления и обобщения новых явлений государственной жизни, форм участия общественности в управлении, поэтому имеет большое теоретическое и практическое значение. Естественно, что вопрос убеждения и принуждения в Украинском государстве представляет большой интерес для правовой науки.

Содержание убеждения как особого способа правового воздействия заключается в том, чтобы субъекты государственного управления придерживались требований через их внутреннее признание, а не вследствие слепого подчинения требованиям власти. Это обозначает внедрение дисциплинированности, понимания того, что общественная дисциплина и законность представляют собой необходимое условие успешного устройства правового, независимого, демократического государства, а также формирования сознательной привычки, направленной на соблюдение правовых требований, чувства недопустимости их нарушения, потребности активно бороться с правонарушениями.

Таким образом, убеждение — это система методов правового и неправового характера, осуществляемая государственными и общественными органами, которая проявляется в применении воспитательных, разъяснительных и поощрительных мер с целью формирования у граждан понимания необходимости четкого выполнения требований законов и других правовых актов.

В государственном управлении применяются следующие основные виды убеждения:

- организация государственных и общественных мероприятий, направленных на решение конкретных задач (учет, контроль, принятие необходимых документов, проведение семинаров, собраний и т.п.);
- воспитание (экономическое, правовое, моральное и др.);
- разъяснение задач государственного управления;
- инструктаж лиц подчиненного аппарата и общественности по вопросам наиболее действенного выполнения поставленных задач;
- поощрение (моральное — благодарность, награждение почетным знаком, присвоение почетного звания и т.д., материальное — денежные премии, путевки отдельным лицам или группам лиц и др.);
- критика работы и поведения отдельных лиц.

В последнее время в Украине получают распространение правовые формы убеждения, методы поощрения, предусмотренные правом за образцовое выполнение трудовых, служебных и общественных обязанностей, разработаны юридические акты, которыми утверждена система наград и поощрений. Их

возрастающее значение — важный метод регулирования управленческой деятельности и жизни всего общества.

Строительство правового государства, приоритет прав человека в общественной жизни, развитие демократических принципов требуют дальнейшего повышения правосознания граждан, воспитания у каждого чувства гражданского долга, дисциплины и организованности.

Соблюдение правил общежития в правовом государстве осуществляется сознательно и добровольно, поскольку право воплощает в себе волю народа, его нормы являются общеобязательными, опираются на поддержку государства и общественной мысли.

Однако соблюдение установленных правил, к сожалению, еще не стало привычным правилом поведения для всех членов общества вследствие несоответствия сознания отдельных граждан общественному сознанию. Некоторые из них нарушают установленный правопорядок, действующее законодательство. При этих условиях государство вынуждено наряду с методами убеждения применять и методы принуждения к лицам, совершающим правонарушения.

Государственное принуждение в нашей стране является вспомогательным методом государственного воздействия, осуществляется на основе убеждения и только после его применения.

Государственное принуждение — это психологическое или физическое воздействие государственных органов (должностных лиц) на определенных лиц с целью принудить, заставить их выполнять правовые нормы; существует две формы государственного принуждения — судебная и административная. Применяются и меры общественного принуждения, которые не являются государственными.

Таким образом, административное принуждение — это один из видов государственного принуждения. Ему, как и государственному принуждению в целом, присущи черты, суть которых — применение государственными органами, а в отдельных случаях и должностными лицами мер принудительного характера для обеспечения надлежащего поведения людей. Вместе с тем административное принуждение имеет особенности, позволяющие отличить его от судебного и общественного принуждения:

- административное принуждение применяется в государственном управлении для охраны общественных отношений, возникающих в этой сфере государственной деятельности;
- механизм правового регулирования административного принуждения устанавливает основы и порядок применения соответствующих принудительных мер;
- порядок применения принудительных мер регулируется, как правило, нормами административного права, включающими нормы административного законодательства или административно-правовые нормы актов исполнительных органов;
- применение административного принуждения — это результат реализации государственно-властных полномочий органов государственного управления, только в исключительных, установленных законодательством случаях, такие меры могут применяться судами (судьями);
- административное принуждение применяется для:
 - а) предупреждения совершения правонарушений;
 - б) пресечения административных проступков;
 - в) привлечения к административной ответственности.

Административное право применяется на основе административно-процессуальных норм.

Таким образом, административное принуждение — это система мер психологического или физического воздействия на сознание и поведение людей с целью достижения четкого выполнения установленных обязанностей, развития общественных отношений в рамках закона, обеспечения правопорядка и законности.

Принудительные меры административного характера применяются органами исполнительной власти, судами (судьями) для воздействия на граждан и должностных лиц с целью выполнения ими юридических обязательств, пресечения противоправных действий, привлечения к ответственности правонарушителей, обеспечения общественного порядка.

Тема 11

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ И ЕГО ВИДЫ

1. Классификация видов административного принуждения
2. Система мер административного предупреждения (административно-предупредительных)
3. Меры административного пресечения и основания для их применения

1. Классификация видов административного принуждения

Европкин М. И. еще в 1957 г. составил классификацию методов административного принуждения, которую уточнил в 1963 г. Им были предложены такие виды административного принуждения: административное взыскание; меры административного пресечения; административно-предупредительные меры. Бахрах Д.Н. также классифицировал меры административного принуждения: наказание, пресечение и восстановительные.

Классификация административного принуждения имеет большое теоретическое и практическое значение, поскольку предоставляет возможность для осознания сути разнообразных мер принуждения, применяемых в государственном управлении, их целей и взаимосвязи, способствует обеспечению эффективного воздействия на правонарушителей, решению вопросов привлечения к ответственности. Характер конкретных общественных отношений требует присущей только им защиты. В одних случаях правопорядок обеспечивается мерами предотвращения правонарушений, в других — пресечением правонарушений, в третьих — наказания за совершенные правонарушения.

Исходя из этих положений, можно дать следующую классификацию мер административного принуждения:

- а) меры административного предупреждения;
- б) меры пресечения проступков;
- в) административные взыскание.

Данная классификация вполне логична, поскольку сначала применяются меры предотвращения, потом меры пресечения правонарушений и, лишь когда они не достигнут своей цели и лицо совершит административный проступок, к нему можно будет применить административное взыскание. При этом следует помнить, что данная классификация, как и любая другая, условна, на что совершенно верно обратил внимание Д.Н. Бахрах.

2. Система мер административного предупреждения (административно-предупредительных)

Меры административного предупреждения носят профилактический характер. В действующем законодательстве (кроме Закона Украины «О милиции») названные меры не систематизированы, а в специальной литературе нет единого мнения, что именно относится к этим мерам.

На наш взгляд, следует поддержать тех ученых и практических работников, которые под мерами административного предупреждения понимают действия полномочных органов или должностных лиц, направленные на принудительное обеспечение выполнения гражданских обязанностей перед обществом, на обеспечение общественной безопасности и общественного порядка, на борьбу со стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями и на ликвидацию их последствий.

Как считается, условиями осуществления конкретных отношений, связанных с применением мер административного принуждения, выступают разного рода юридические факты, в том числе противоправные действия отдельных лиц и организаций. Меры административного предупреждения отличаются от методов пресечения административных правонарушений и административных взысканий тем, что их применение не связано с совершением неправомерных действий. Это предупредительные, профилактические меры.

Наиболее широкая компетенция в применении предупредительных мер принадлежит органам внутренних дел (милиции).

Нам кажется, к этим мерам следует отнести следующие:

1. *Требование прекращения отдельных действий.* Органы милиции вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции (п. 1 ст. 11 Закона Украины «О милиции»).

2. *Проверка документов.* Работники милиции имеют право проверить у граждан при подозрении в совершении правонарушений документы, удостоверяющие личность, а также другие документы, необходимые для выяснения вопроса о соблюдении правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на милицию (п. 2 ст. 11 Закона).

3. *Учет и официальное предостережение граждан.* Ведется учет лиц, подлежащих профилактическому воздействию на основании, законодательства и в установленном им порядке. Эти лицам

может выноситься официальное предостережение о недопустимости противоправного поведения (п. 4 ст. 11 Закона).

4. *Досмотр.* Работникам милиции предоставлено право проводить досмотр ручной клади, багажа и пассажиров гражданских воздушных, морских и речных судов согласно действующего законодательства (п. 14 ст. 11 Закона). Подобный досмотр могут проводить также работники гражданской авиации, таможенных органов, пограничных войск (Таможенный кодекс Украины и Закон Украины «О Государственной границе Украины»).

Следует заметить необходимость отличия досмотра как меры административного предупреждения от досмотра, направленного на решение вопроса о привлечении к административной или уголовной ответственности и на обеспечение производства в делах об административных правонарушениях.

5. *Право входить беспрепятственно в любое время суток на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций,* в том числе таможенных, на земельные участки, в жилые и другие помещения граждан. Основания, на которых работники милиции могут использовать эту меру административного предупреждения, закреплены в Законе Украины «О милиции» (п. 15 и 16 ст. 11 Закона).

6. *Внесение представлений об устранении причин правонарушений.* Такие представления вносятся соответствующим государственным органам, общественным объединениям или должностным лицам, предприятиям, организациям и являются обязательными к рассмотрению (п. 19 ст. 11 Закона).

7. *Временное ограничение или запрещение доступа граждан* на отдельные участки местности или объекты с целью обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, охраны жизни и здоровья людей (п. 20 ст. 11 Закона).

8. *Ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов* на отдельных участках улиц и автомобильных дорог, а также право останавливать транспортные средства, посещать предприятия, учреждения и организации для выполнения контрольных и профилактических функций (абзац 1 и 4 п. 21 ст. 11 Закона).

9. *Осуществление административного надзора за лицами,* к которым он применен, а также контроля за осужденными к уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы (п. 7 ст. 10, абзац 3 п. 15 ст. 11 Закона). Порядок осуществления административного надзора установлен Законом Украины от 01.12.94 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». В этом Законе приводится перечень лиц, к которым может быть применен административный надзор.

10. *Принудительный привод для медицинского обследования.* Органы милиции обязаны в установленном порядке выявлять лиц, составляющих группу риска по СПИДу, и сообщать о них учреждениям здравоохранения, осуществлять по представлениям этих учреждений привод данных лиц, а также инфицированных вирусом иммунодефицита, больных венерическими заболеваниями и хроническим алкоголизмом для обязательного обследования и лечения (п. 21 ст. 11 Закона Украины «О милиции», ст. 14 Закона Украины «О предупреждении заболевания СПИДом и социальную защиту населения»).

К мерам административного предупреждения, которые могут применяться органами милиции, следует также отнести: право аннулировать разрешение на приобретение и ношение оружия и боеприпасов гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями; осмотр с участием администрации помещения, в котором находится оружие; осмотр оружия и боеприпасов, находящихся у граждан, а также места их хранения; требование устранения нарушения правил содержания дорог; проведения с участием администрации осмотра производственных, складских и других помещений с целью проверки выполнения правил охраны государственного и коллективного имущества; направления сообщений с целью профилактического воздействия на нарушителя в государственные и другие органы, общественности по месту жительства; изъятия у граждан и должностных лиц предметов и вещей, запрещенных или ограниченных в обороте, а также документов с признаками подделки, уничтожать их или передавать по назначению.

Кроме мер административного предупреждения, применяемых органами внутренних дел, имеют место и другие, относящиеся к компетенции определенных исполнительных органов, например: закрытие отдельных участков государственной границы, карантин, принудительное медицинское освидетельствование, обязательные медицинские прививки и т.д.

Вместе с тем следует отметить, что некоторые меры предупреждения очень близки по характеру к мерам пресечения, что связано с их направленностью на защиту интересов граждан, государства и общественных объединений. Некоторые меры предупреждения могут предшествовать применению мер пресечения и административных взысканий (например — привод для обязательного медицинского обследования, а затем — принудительное лечение).

3. Меры административного пресечения и основания для их применения

Противоправное поведение может проявиться в конкретном административном правонарушении или в неоднократных, систематических противоправных антиобщественных действиях отдельных лиц. Это требует применения государственными органами (должностными лицами) к определенным субъектам разнообразных мер пресечения за вышеуказанные действия, а также административные проступки. Среди мер административного принуждения меры административного пресечения, используемые в

административном порядке, являются наиболее многочисленными. Их применение обусловлено необходимостью быстрого и эффективного пресечения посягательств на интересы отдельных граждан, юридических лиц, государства и общественных объединений.

Меры административного пресечения — это принудительное прекращение противоправных действий, имеющих признаки административного проступка, а в некоторых случаях и преступления, направленное на недопущение пагубных последствий и на обеспечение применения к виновному лицу административного взыскания, а в исключительных случаях — уголовного наказания.

В действующем законодательстве, специальной литературе нет исчерпывающего перечня и четкой классификации этих мер, а также единого мнения о том, какие меры следует считать мерами административного пресечения, и могут ли они быть направлены на прекращение уголовных действий. Вместе с тем следует отметить достаточно полное урегулирование в законодательстве мер административного пресечения и условий их применения.

Анализ действующего законодательства дает основание отнести к мерам административного пресечения следующие.

1. *Требование от граждан и должностных лиц прекращения действий, нарушающих общественный порядок.* При этом работникам милиции дано право на месте выносить устное предупреждение лицам, допустившим незначительные административные нарушения, а в случае невыполнения высказанных требований применения мер, предусмотренных Законом Украины «О милиции» (п. 1 ст. 11).

2. *Административное задержание.* Это принудительное кратковременное ограничение свободы действий и перемещения граждан, совершивших административный проступок. Данная мера применяется с целью: пресечения административных правонарушений, когда исчерпаны другие меры воздействия; установления личности; составления протокола об административном правонарушении, если это обязательно, но невозможно выполнить на месте совершения правонарушения; обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и выполнения постановлений по делам об административных правонарушениях; личного досмотра, досмотра вещей и изъятия вещей и документов (ч. 1 ст. 260 КоАП Украины).

Административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, может продолжаться не более трех часов, за исключением случаев, когда законодательными актами установлены другие сроки. Условия, порядок и срок административного задержания регулируются КоАП Украины (ст. ст. 260—263, 267 гл. 20) и Законом Украины «О милиции» (п. 5 ст. 11).

3. *Изъятие вещей и документов.* Изъятие проводится в административном порядке у лиц, нарушающих нормы административного законодательства или, в некоторых случаях, другие правовые нормы. Согласно действующему законодательству изъятию подлежат вещи и документы, являющиеся орудием или непосредственным объектом правонарушения. Порядок и условия данного изъятия регулируются КоАП Украины (ст. 265).

4. *Личный досмотр и досмотр вещей.* Как мера пресечения административных проступков личный досмотр и досмотр вещей применяется с целью обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В этом случае составляется отдельный протокол или об этом делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Порядок личного досмотра и досмотра вещей регулируется ст. 265 КоАП, Таможенным кодексом и другими законодательными актами Украины.

5. *Принудительное лечение.* Оно применяется к лицам, когда существуют достаточные основания считать, что они больны венерическим заболеванием или находились в контакте с такими же больными и требуют профилактического лечения, если эти лица уклоняются от обследования. Эта мера применяется также к лицам, больным наркоманией, злостным алкоголикам, больным СПИДом и т.д.

6. *Меры физического воздействия, применение специальных средств и огнестрельного оружия.* Данные средства имеет право применять милиция, а также работники других органов внутренних дел, привлекаемые к выполнению задач милиции по охране общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью (ст. 9 Закона Украины «О милиции»). Применению данных средств должно предшествовать предупреждение, если позволяют обстоятельства. Запрещается применять их к женщинам с явными признаками беременности, лицам пожилого возраста или с явными признаками инвалидности и к малолетним детям, кроме случаев группового нападения, угрожающих жизни и здоровью людей, работников милиции, а также вооруженного нападения или вооруженного сопротивления. Если избежать применение силы невозможно, она не должна превышать меры, необходимой для выполнения возложенных на милицию обязанностей, и сводить к минимуму возможность причинения вреда здоровью правонарушителей и других граждан. Условия и рамки применения средств физического воздействия, специальных средств и огнестрельного оружия, а также перечень специальных средств приведен в разделе III Закона Украины «О милиции».

7. *Привод и официальное предупреждение.* Названный вид пресечения административных проступков осуществляется органами милиции. В наше время привод используется для доставки в соответствующие государственные органы или учреждения согласно действующему законодательству и с санкции прокурора граждан, уклоняющихся от призыва на воинскую службу, больных СПИДом и других (п.

22 ст. 10 Закона Украины «О милиции»), ст. 14 Закона Украины «О предупреждении заболевания СПИДом и социальную защиту населения»). Официальное предостережение, на наш взгляд, следует рассматривать как меру административного предупреждения, но в тех случаях, когда официальное предостережение применяется после привода, его можно отнести к мерам пресечения, например: привод лиц для предупреждения о привлечении к административной ответственности; привод лиц, для которых судами установлено наказание, не связанное с лишением свободы.

8. *Временное отстранение от управления транспортными средствами, запрещение эксплуатации механизмов и выполнения работ.* Работники милиции имеют право задерживать и отстранять от управления транспортными средствами лиц, находящихся в состоянии опьянения, не имеющих документов на право управления или пользования транспортными средствами, запрещать их эксплуатацию, задерживать и доставлять транспортные средства для временного хранения и т.д. (абзац 2 и 3 п. 21 ст. 11 Закона Украины «О милиции»),

В некоторых случаях соответствующими органами применяется такая мера пресечения, как отстранение от выполнения работ. Так, органам государственного санитарного надзора предоставлено право временно отстранять от работы лиц, которые являются бациллоносителями и могут быть причиной распространения инфекционных заболеваний. Применяется данная мера и в других случаях.

9. *Прекращение работ и запрещение эксплуатации механизмов.* Эта мера применяется в случаях нарушения общеобязательных правил, невыполнения указаний и требований соответствующих должностных лиц, осуществляющих контроль за работой отдельных механизмов и объектов по ликвидации недостатков в работе, правил эксплуатации механизмов. Данная мера широко применяется в промышленности, энергетике, строительстве, как правило, государственными инспекциями.

Приведенный перечень мер административного пресечения не является полным, поскольку, как отмечалось ранее, они достаточно многочисленны и разнообразны (например, задержание имущества и документов согласно положений Таможенного кодекса Украины и т.п.). Однако рассмотренные выше меры пресечения применяются в основном правоохранительными и контролирующими органами, а другие государственные органы применяют их не так часто.

Кроме того, следует помнить, что меры пресечения тесно связаны с мерами предупреждения, которым последние часто предшествуют, и административными взысканиями, для которых сами являются предварительными, поскольку обеспечивают условия для их применения.

Органы государственного управления во всей своей деятельности должны строго придерживаться принципа законности. Согласно ст. 7 КоАП Украины никто не может быть подвергнут мерам воздействия в связи с административными правонарушениями иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законодательством. Соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом административного и судебного обжалования, другими установленными законодательством способами.

Тема 12
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

1. Понятие и основные черты административной ответственности
2. Основы административной ответственности, их значение
3. Административное правонарушение и его состав
4. Административная ответственность юридических лиц
5. Система и виды административных взысканий
6. Правила наложения административных взысканий

1. Понятие и основные черты административной ответственности

Административная ответственность — один из видов юридической ответственности, которой присущи все признаки последней (наступает при наличии вины, на основе норм права, за правонарушения, связан с государственным принуждением). Вместе с тем административная ответственность является составной частью административного принуждения, наделена всеми его качествами.

Для правильного понимания и формулирования понятия административной ответственности следует назвать ее основные черты.

1. Основанием для административной ответственности является административное правонарушение (проступок). Законодательством предусмотрена административная ответственность за действия с признаками преступлений, не представляющих большой общественной опасности.

2. Привлечение к административной ответственности — обязанность государственных органов, которым это право предоставлено действующим законодательством. Их перечень дается в разделе III КоАП Украины. Все они — субъекты государственной исполнительной власти. Субъектами административной юрисдикции являются также суды (судьи).

3. Сущность административной ответственности состоит также в том, что к виновным в совершении правонарушения применяются административные взыскания, меры воздействия (к несовершеннолетним).

4. Законодательством установлен особый порядок привлечения к административной ответственности. Он упрощен, что создает условия для оперативности и экономичности его применения, дает необходимые гарантии осуществления права на защиту.

5. Этот вид юридической ответственности урегулирован нормами административного права, в которых дается полный перечень административных взысканий и органов, уполномоченных их применять. К административной ответственности привлекаются нарушители общеобязательных правил (норм). Субъектами правонарушений могут быть как физические лица — граждане и должностные лица, так и юридические (Положение «О порядке наложения штрафов на предприятия, учреждения и организации за нарушение нормативных актов об охране труда», утвержденное постановлением Кабинета Министров от 17.09.93 г.).

Таким образом, административная ответственность — это вид юридической ответственности физических и юридических лиц перед органами исполнительной власти, а в случаях, установленных законом, — перед судом (судьей) за нарушения общеобязательных административно-правовых норм на основе применения к виновным административных взысканий, мер воздействия (к несовершеннолетним).

2. Основы административной ответственности, их значение

Административная ответственность регулируется законодательством об административных правонарушениях, составляющим целостную систему. Главным источником в этой системе является Кодекс Украины об административных правонарушениях, принятый 07.12.84 г. В нем кодифицировано республиканское законодательство об административной ответственности. Наряду с материальными нормами кодекс содержит административно-процессуальные нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях и порядок выполнения постановлений о наложении административного взыскания.

В систему законодательства об административных правонарушениях входят законы, нормы которых не включены в КоАП. Вопросы административной ответственности регулируются также указами Президента Украины, постановлениями Кабинета Министров Украины. Акты, содержащие административные санкции, могут издавать местные рады и их исполнительные органы по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями. Областные, Киевская и Севастопольская городские рады вправе устанавливать также правила благоустройства городов и других населенных пунктов, правила торговли на колхозных рынках, правила соблюдения тишины в общественных местах; эти правила в Кодексе не упомянуты, но в нем за их нарушение предусмотрена административная ответственность, поэтому они также являются нормативной основой административной ответственности. Таким образом, систему законодательства, регулиующую административную ответственность, составляют законодательные и подзаконные акты, нормы, включенные в КоАП и в него не внесенные.

Законодательство об административных правонарушениях имеет целью охрану общественного строя Украины, собственности, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, а

также прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций; установленного порядка управления, государственного и общественного порядка, укрепления законности, предотвращения правонарушений, воспитания граждан в духе точного и неуклонного соблюдения Конституции Украины и законов, уважения прав, чести и достоинства других граждан, правил общежития, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом. Большое значение придается предотвращению административных правонарушений.

Выполнение перечисленных задач зависит от правильного применения действующего законодательства об административных правонарушениях, соблюдения законности.

Роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями постоянно растет. Резко увеличивается количество составов административных правонарушений, более строгими стали санкции за проступки. Устанавливается ответственность за действия, которые раньше вообще не относились к правонарушениям (неуважение к суду, коррупция, нарушение налогового законодательства, недобросовестная конкуренция и др.).

Административная ответственность вводится взамен уголовной (декриминализация). Проведенная в процессе реформы уголовного права декриминализация обуславливает расширение сферы применения мер административного воздействия. Одновременно увеличивается и число правонарушений, за которые наряду с дисциплинарными и гражданско-правовыми мерами применяются административные взыскания (коррупция, недобросовестная конкуренция и др.).

Значительное место административное принуждение занимает в борьбе с пьянством, наркоманией, посягательствами на собственность, в обеспечении нормальной деятельности представителей власти, выполнения требований должностных лиц, государственных органов, правил общественной безопасности, охраны природы.

Важным является вопрос об ограничении административных правонарушений от уголовных, дисциплинарных и гражданско-правовых.

Законом предусмотрен ряд конкретных признаков, по которым криминальное правонарушение отличается от административного. В связи с этим для правильной квалификации правонарушения необходимо сравнить ст. 9 КоАП Украины и ст. 7 УК Украины, проанализировать их содержание и только после этого (и в соединении с фактическими обстоятельствами совершения правонарушения, с учетом последствий противоправных действий) решить вопрос о привлечении лица к уголовной или административной ответственности.

Административная ответственность отличается от дисциплинарной тем, что субъект административного проступка не находится в служебном подчинении у органа или должностного лица, привлекающих его к административной ответственности. Дисциплинарный проступок является основанием для привлечения лица к дисциплинарной ответственности, — это противоправное, виновное действие либо бездействие работника, который нарушает установленный на предприятии, в организации или учреждении внутренний трудовой распорядок. Этот проступок может проявиться в нарушении служебной, в том числе трудовой, дисциплины и влечет предусмотренную законодательством дисциплинарную ответственность, выраженную в наложении на виновных дисциплинарных взысканий.

Дисциплинарные правонарушения большей частью связаны со служебными, трудовыми обязанностями лица. Однако не всегда данное условие является необходимым для отнесения проступка к дисциплинарным. Например, отдельные действия работников транспорта, совершенные при исполнении служебных обязанностей, рассматриваются как административные правонарушения (выпуск на линию транспортных средств, техническое состояние которых не соответствует установленным требованиям).

При ограничении гражданско-правовой ответственности необходимо иметь в виду, что она наступает за нарушение обязательств, вытекающих из гражданско-правовых соглашений, то есть соглашений, возникающих между равноправными сторонами, а административная ответственность, наоборот, предусматривает неравенство сторон отношений.

3. Административное правонарушение и его состав

Фактическое основание административной ответственности составляет административное правонарушение. Согласно ст. 9 КоАП административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, покушающееся на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, за которое предусмотрена административная ответственность.

Административное правонарушение (проступок) — это прежде всего деяние, поведение, поступок, акт внешнего выражения отношения лица к реальной действительности, другим людям, государству, обществу.

В приведенном определении названы три основных признака деяния, при наличии которых оно признается

административным правонарушением: противоправность, виновность и административная наказуемость. Эти признаки называются формально-юридическими. Материальный же признак административного проступка раскрывается через его содержание, под которым понимается действие или бездействие, посягающее на определенные объекты. Сопоставляя административный проступок с преступлением и

ответственностью за их совершение, можно наблюдать немало общих признаков: объекты, ответственность перед государством, состав, сущность санкций. Анализ законодательства и практики его применения показывает, что основным критерием отличия проступка от преступления является общественная опасность, ее степень, мера. Уголовный кодекс Украины перечисляет все деяния, являющиеся общественно опасными, преступными. В КоАП ничего не сказано об общественной опасности, ее степени, мере. В связи с этим возникает вопрос, является ли административное правонарушение социально опасным или это определение свойственно лишь преступлениям. Следует также отметить, что признание или непризнание административных проступков социально опасными носит больше теоретический характер, чем практический, поскольку разграничение административных правонарушений и преступлений проводится не только по признаку общественной опасности, но и по другим критериям. В законодательстве и практике его применения для разграничения преступлений и проступков применяется ряд конкретных признаков: наличие тяжких последствий, большой размер материального ущерба, нанесенного правонарушением, повторное или неоднократное совершение правонарушения при условии применения административного взыскания за предыдущие, совершение правонарушения умышленно и т.п. И все же в КоАП имеется ответ на вопрос: общественно опасные административные правонарушения или общественно вредные? Так, в ст. ст. 10 и 11 речь идет об общественно вредных последствиях деяния, а не об общественно опасных (как в Уголовном кодексе). А в ч. 2 ст. 19 прямо сказано об общественной опасности посягательства. Общественный вред деяния обозначает, что оно причиняет или создает угрозу причинения определенного вреда (материального, морального, организационного или другого характера) объектам административно-правовой охраны, то есть общественным отношениям.

Юридическим выражением вредности административного проступка является его противоправность, которая обозначает, что действие или бездействие прямо запрещены административно-правовыми нормами. Все деяния, признаваемые административными правонарушениями на территории Украины, перечислены в Особенной части раздела II КоАП. В случае введения административной ответственности за новые деяния или отмены ответственности, существующей ранее, в КоАП вносятся изменения и дополнения. Определение противоправности указывает также на недопустимость аналогии закона, что способствует укреплению законности, исключает возможность привлечения к административной ответственности за действия, не предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

Административным проступком может быть только виновное деяние, то есть сознательный, волевой акт противоправного поведения. Вина заключается в психическом отношении субъекта к деянию и его пагубным последствиям, и может быть умышленной или неосторожной.

Административным проступком признается только такое противоправное виновное деяние, за которое законодательством предусмотрен особый вид государственного принуждения — административная ответственность. Реализация административного взыскания не всегда следует за административным проступком, но возможность применения взыскания составляет его непереносимое свойство. Например, нарушитель может быть освобожден от административной ответственности с передачей материалов на рассмотрение общественности или вынесением устного предупреждения. Исключением из общего правила являются административные правонарушения военнослужащих и работников органов внутренних дел, за которые указанные лица в большинстве случаев несут не административную, а дисциплинарную ответственность.

Рассмотренные признаки характеризуют административное правонарушение как фактическое основание административной ответственности, как явление реальной действительности; они являются наиболее существенными, свойственными любому административному проступку. Материальное понятие правонарушения конкретизируется в законодательстве об административных правонарушениях в форме определенных составляющих проступка, в которых законом предусмотрены необходимые и специфические признаки того или другого деяния. Материальное понятие правонарушения отвечает на вопросы, что же общего у всех проступков (например, у мелкого хищения и мелкого хулиганства), а понятие состава проступка — на вопрос, в чем отличие одних проступков от других. Отличаются проступки по специфическим признакам, характеризующим их субъективную и объективную стороны. Таким образом, состав административного правонарушения — это совокупность установленных законом объективных и субъективных признаков, характеризующих действие либо бездействие как административный проступок.

Составы конкретных проступков выполняют важную функцию, поскольку они являются юридическим основанием административной ответственности и предусматривают возможность применять меры административного воздействия, обеспечивают одинаковое применение закона, правильную квалификацию проступков, гарантируют от необоснованного привлечения граждан к административной ответственности, ограничивают ответственность рамками содеянного.

К составу административного правонарушения относятся признаки, характеризующие объект, объективную сторону, субъективную сторону и субъект проступка.

Общий объект — составляет вся совокупность общественных отношений, охраняемых законодательством об административных правонарушениях. Они перечислены в ст. 1 КоАП.

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 II раздела КоАП.

Разновидностью родового является видовой объект, то есть 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 наносится вред правонарушением, подпадающим под признаки конкретного состава.

Объективную сторону административного правонарушения характеризуют признаки, определяющие акт внешнего поведения правонарушителя. К ним относятся действие либо бездействие, их пагубные последствия, причинная связь между деянием и последствиями, место, время, обстановка, способ, орудия и способы совершения проступка. Основным и обязательным признаком объективной стороны является противоправное действие; отсутствие данного 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 (например, мелкое хищение, повреждение телефонов-автоматов, уничтожение посевов и т.п.). Большинство же административных правонарушений характеризуется несоблюдением разнообразных правил, когда деяние составляет состав проступка независимо от наступления вредных последствий (формальные составы). Эти составы формулируются в диспозициях статей Особенной части раздела II КоАП лишь указанием на противоправное действие или бездействие. В некоторых случаях в диспозициях называются только пагубные последствия («повреждение», «уничтожение», «порча» и т.п.).

Место, время, обстановка, способ, орудие или 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, принадлежат вина, мотив и цель совершения правонарушения.

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

В общих чертах понятие этих форм вины раскрывается в 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 либо 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 преступления. Цель — это следствие, результат, которого хочет достигнуть лицо, совершая административное правонарушение.

Субъектом административного правонарушения признается физическое лицо, достигшее на момент совершения правонарушения возраста, с которого наступает административная ответственность. Признаки, характеризующие субъект проступка, делятся на общие и специальные. В приведенном определении названы признаки общие, то есть присущие любому субъекту.

Субъектом проступка, во-первых, может быть физическое лицо, человек. Это не значит, что к юридическим лицам не могут применяться санкции в административном порядке.

Во-вторых, субъектом административного проступка 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 не могло осознавать свои действия или управлять ими вследствие хронического душевного заболевания, временного расстройства душевной деятельности, слабоумия или

другого болезненного состояния. Исходя из этого можно сделать вывод, что вменяемость — это способность лица осознать 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.

Кроме этих общих признаков, в конкретных составах субъект может характеризоваться еще и дополнительными специфическими особенностями. Такие субъекты называются специальными. К ним можно отнести, например, должностных лиц, водителей, руководителей, капитанов судов, родителей, военнообязанных 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. В Общей части раздела II КоАП упомянуты многие такие лица, а именно: несовершеннолетние, военнослужащие и другие лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов; иностранные граждане и лица без гражданства; лица, для которых охота является основным источником существования; беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 12-ти лет; инвалиды; лица, совершившие ранее правонарушение или преступление.

В ст. ст. 13-15 КоАП установлены особенности административной ответственности некоторых из перечисленных лиц. Прежде всего регламентируется ответственность несовершеннолетних в возрасте от 16-ти до 18-ти лет. К ним за совершение административных правонарушений применяются меры, предусмотренные ст. 24¹ КоАП. В отдельных случаях несовершеннолетние согласно ч. II ст. 13 КоАП могут нести административную ответственность на общих основаниях (в случае совершения мелкого хищения, нарушения отдельных правил дорожного движения, мелкого хулиганства, стрельбы из огнестрельного оружия в населенных пунктах, злостного неповиновения и нарушения правил поведения с огнестрельным оружием и боевыми патронами. Однако и в этих случаях не исключается применение мер, предусмотренных ст. 24¹ КоАП. Исключение составляют дела о злостном неповиновении (ст. 185 КоАП). К несовершеннолетним не может быть применен административный арест.

Должностные лица подлежат административной ответственности не столько за нарушение определенных правил собственными действиями, сколько за нераспорядительность, необеспечение выполнения данных правил другими лицами, в частности подчиненными. Административное правонарушение, совершенное должностным лицом, является одновременно и дисциплинарным проступком, т.к. при этом нарушаются правила, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности. Поэтому возможно привлечение должностных лиц к двум видам ответственности — административной и дисциплинарной. Должностные лица несут повышенную административную ответственность по сравнению с гражданами, к ним применяется только два вида взысканий — предупреждение и штраф.

Статья 15 КоАП предусматривает особенности ответственности за административные правонарушения военнослужащих, призванных на сборы военнообязанных и работников органов внутренних дел. Эти лица несут ответственность за административные проступки по дисциплинарному уставу, то есть дисциплинарную ответственность. Только в отдельных случаях они могут быть привлечены к административной ответственности (в случае нарушения правил, норм и стандартов, касающихся обеспечения безопасности дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил, совершения коррупционных деяний и других правонарушений, связанных с коррупцией, неправомерное использование государственного имущества, неприменение мер по выполнению отдельного постановления суда или отдельного решения судьи, по представлению органа дознания, следователя или протеста, предписания или постановления прокурора, уклонения от выполнения законных требований прокурора и совершение контрабанды), однако и за эти проступки к ним не могут быть применены такие взыскания, как исправительные работы и административный арест.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, если они не имеют дипломатического иммунитета, подлежат административной ответственности на общих основаниях. К ним может быть применено такое специфическое взыскание, как выдворение за пределы Украины.

Статьи 18-20 КоАП устанавливают обстоятельства, исключющие противоправность и общественную вредность деяния (крайняя необходимость и необходимая оборона), либо его виновность (невменяемость), тем самым исключается административная ответственность за его совершение

4. Административная ответственность юридических лиц

Кодекс Украины об административных правонарушениях субъектами административной ответственности определяет только физических лиц. Однако ряд нормативных актов, относящихся к налоговому, антимонопольному законодательству, законодательства о предпринимательской деятельности и других дает возможность утверждать, что субъектами административной ответственности являются юридические лица. Так, согласно п. 7 ч. 3 ст. II Закона Украины «О государственной налоговой службе» от 4 декабря 1990 г. за отсутствие учета прибыли (дохода), либо ведения этого учета с нарушением установленного порядка, а также непредоставление или несвоевременное предоставление налоговых

деклараций, отчетов, расчетов и других документов, необходимых для расчетов и уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, — установлена санкция — 50% неоплаченных сумм налогов или других обязательных платежей.

Согласно ч. 3 п. 2 Положения «О порядке наложения на хозяйственные субъекты сферы торговли, общественного питания и услуг, в том числе граждан-предпринимателей, взысканий за нарушение законодательства о защите прав потребителей», утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 14.04.94 г. — выпуск и реализация товаров, выполнение работ и предоставление услуг, не отвечающих требованиям нормативных документов, влекут наложение санкции в виде взыскания 25% стоимости реализованных товаров, выполненных работ и предоставленных услуг.

Закон Украины от 17.12.93 г. «О пожарной безопасности» в ст. 35 устанавливает, что за нарушение установленных законодательством требований пожарной безопасности, невыполнения предписаний должностных лиц органов государственного пожарного надзора предприятия, учреждения и организации могут привлекаться руководителями этих органов к уплате штрафа, который не может превышать 2% месячного фонда заработной платы предприятия, учреждения, организации. Порядок наложения штрафов на предприятия, учреждения и организации за нарушение установленных законодательством требований пожарной безопасности, невыполнения распоряжений (предписаний) должностных лиц органов государственного пожарного надзора урегулирован Положением, утвержденным Кабинетом Министров Украины от 14.12.94 г.

Приведенные и другие примеры свидетельствуют, что действующее законодательство, в отличие от норм Кодекса Украины об административных правонарушениях, предусматривает привлечение к ответственности не только физических, но и юридических лиц, что вполне обосновано в условиях роста предпринимательства и становления рыночной экономики.

Теорией права юридическая ответственность определяется как возникшие из правонарушения правовые отношения между государством, в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие ограничения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение. В вышеприведенных предписаниях есть все элементы, характерные для юридической ответственности: нарушения; неблагоприятные последствия в виде штрафа; нарушитель, которым могут выступить юридические лица, в том числе государственные органы; органы (должностные лица), уполномоченные налагать взыскание (органы налоговой инспекции, инспекции по защите прав потребителей), а также имеют место признаки, характерные именно для административной ответственности. Это и неравенство сторон (юридическое лицо подконтрольно в определенной сфере своей деятельности государственному органу), и упрощенная процедура наложения взыскания.

Законодательство об административной ответственности юридических лиц в Украине недостаточно разработано, а поэтому и не кодифицировано, разрознено. Общие положения и принципы, касающиеся административной ответственности юридических лиц в нормативных актах почти полностью отсутствуют. В некоторых случаях юридические лица несут ответственность наравне с физическими лицами (гражданами-предпринимателями). Механизм привлечения к административной ответственности почти не урегулирован. Нет системности и в видах санкций, применяемых к юридическим лицам. Однако некоторые общие положения административной ответственности юридических лиц можно привести.

Юридическое лицо становится деликтоспособным с момента его государственной регистрации и теряет деликтоспособность с момента исключения из реестра юридических лиц, может выступать как общий субъект (любое юридическое лицо, совершившее правонарушение), так и специальный субъект (монополист, юридическое лицо, действующее в сфере торговли, общественного питания, предоставления услуг и т.д.) правонарушения.

Для повышения эффективности законодательства об административной ответственности юридических лиц следует четко определить общие принципы такой ответственности и установить механизм привлечения юридических лиц к административной ответственности.

В действующем Кодексе Украины об административных правонарушениях приводится перечень органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административном правонарушении, и для всех них, несмотря на существенные отличия в структуре и порядке их деятельности, установлен единый порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. Точно так же эти вопросы могут быть решены и применительно к ответственности юридических лиц. Следует четко определить органы, уполномоченные налагать административные взыскания на юридических лиц, и порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. Что касается взысканий, налагаемых на юридических лиц, то они действительно очень разнообразны, но разнообразны не по своей природе, а по формулировкам в нормативных актах. Такое разнообразие скорее мешает, чем помогает эффективному функционированию системы административной ответственности юридических лиц. Значительную часть взысканий составляют штрафы. Наряду с ними применяются прекращение или приостановка определенного вида деятельности, изъятие имущества. А такие, действительно специфические виды взысканий, как принудительное разделение субъектов хозяйственной деятельности монополистов и другие встречаются очень редко.

Конечно, проведение кодификации законодательства, регламентирующего административную ответственность юридических лиц, является сложным делом. В то же время систематизация всего законодательства создаст возможность эффективного влияния государства на деятельность хозяйствующих субъектов и других

юридических лиц, что очень важно в ситуации, сложившейся в экономике Украины, укреплении законности. Кроме того это даст возможность субъектам предпринимательства более действенно защищать свои законные права в случаях привлечения к административной ответственности.

5. Система и виды административных взысканий

Уполномоченные органы государственного управления, а в отдельных случаях судьи, в процессе своей юрисдикционной деятельности применяют в рамках требований законности меры административного взыскания.

Административное взыскание — это форма реагирования органов государственного управления на нарушение той или иной административно-правовой нормы в виде применения к нарушителю административного принуждения. Они применяются с целью воспитания лица, совершившего административное нарушение, в духе соблюдения законов, уважения правил общественного общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В статье 24 КоАП установлены виды административных взысканий: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения; конфискация денег, полученных вследствие совершения административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного гражданину (права управления транспортным средством, права охоты); исправительные работы; административный арест.

Законодательством Украины может быть предусмотрено административное выдворение за пределы Украины иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, грубо нарушающих правопорядок.

В ч. 3 ст. 24 КоАП Украины указывается, что законодательными актами Украины могут быть установлены и другие, кроме указанных в этой статье, виды административных взысканий.

Возмездное изъятие предметов и конфискация предметов и денег могут применяться как основные и как дополнительные административные взыскания; другие виды административных взысканий, указанные в ст. 24 КоАП Украины, могут применяться только как основные. За одно административное правонарушение может быть наложено основное или основное и дополнительное взыскание.

Предупреждение есть прежде всего мерой воспитательного характера, применяемой к нарушителям административно-правовых норм. Предупреждение выносится в письменной форме. Однако в предусмотренных законодательством случаях оно фиксируется и другим установленным способом.

Предупреждение, как и другие виды административных взысканий, оказывает желаемое воздействие на нарушителя только в том случае, если применяется незамедлительно после совершения административного проступка.

Этот вид взыскания отличается от устного предупреждения тем, что последнее применяется при незначительных правонарушениях, имеет, как правило, воспитательно-предупредительный характер и не влечет за собой негативных юридических последствий, существующих при предупреждении.

Штраф — это административное взыскание денежного характера, налагаемое на граждан за административные правонарушения. При необходимости усиления ответственности за отдельные виды административных правонарушений законодательными актами Украины может быть установлен повышенный размер штрафа.

Штрафы устанавливаются в не облагаемых налогом минимумах доходов граждан.

Возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, заключается в принудительном изъятии и последующей реализации данного предмета с передачей вырученной суммы бывшему владельцу с удержанием затрат по реализации.

Порядок применения возмездного изъятия и виды предметов, подлежащих изъятию, устанавливаются КоАП Украины. Кодексом, в частности, предусмотрено возмездное изъятие за нарушение правил перевозки опасных веществ или предметов на воздушном транспорте (ч. 3 ст. 133); за нарушение правил хранения, ношения или перевозки огнестрельного, холодного или пневматического оружия и боеприпасов гражданами, имеющими разрешение органов внутренних дел на их хранение (ч. 1 ст. 191); за уклонение от реализации огнестрельного, холодного или пневматического оружия и боеприпасов гражданами, у которых органами внутренних дел аннулировано разрешение на их хранение и ношение в связи с выбытием из охотничьих обществ (ст. 193) и в других случаях. Возмездное изъятие распространяется на конкретные предметы, ставшие орудием совершения или непосредственным объектом административного проступка.

Конфискация предметов, а также денег, полученных вследствие совершения административного правонарушения, — это вид имущественного административного взыскания. Конфискация состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета или денег в собственность государства. Конфискуется только тот предмет или те деньги, которые находятся в личной собственности нарушителя, если другое не предусмотрено законом. За нарушение таможенных правил конфискация применяется независимо от того, установлено или нет лицо, которому принадлежат предметы в случае окончания срока обжалования постановления таможенного органа.

Случаи конфискации предметов или денег разнообразны. Так, подлежат конфискации: выявленные предметы (строительный материал, транспортные средства, плоды, ягоды и другие продукты питания), вывезенные из зоны радиационного загрязнения (ст. 46¹ КоАП); незаконно добытые объекты животного мира, ружья и другие орудия и средства совершения правонарушения, являющиеся личной собственностью нарушителя (ст. 85 КоАП); пленка, в случае нарушения правил фотографирования, киносъемки (ч. 2 ст. 112 КоАП); опасные вещества или предметы у лиц, нарушающих правила перевозки на воздушном транспорте (ч. 3 ст. 133 КоАП).

Лишение специальных прав применяется к гражданам, обязанным строго придерживаться правил и норм, которые охватываются сферой действия предоставленных им специальных прав (право на управления транспортными средствами и право охоты). Такие права предоставляются соответствующими государственными органами, подтверждаются документом, который и является юридическим основанием для их осуществления. Суть этого взыскания в том, что правонарушитель по постановлению уполномоченного на то органа может быть лишен такого права на срок до трех лет в случае грубого или систематического нарушения порядка пользования этим правом.

Вопросом лишения специальных прав занимаются: органы внутренних дел Украины, органы Министерства обороны Украины, органы речного транспорта и др.

Лишения права управления транспортными средствами не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортными средствами инвалидами в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения. Эта мера административного взыскания также не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования, то есть такие лица не лишаются права охоты, к ним применяются другие виды взысканий, например штраф.

Исправительные работы применяются на срок до двух месяцев с отчислением 20% заработка и пенсии в доход государства и отбываются по месту постоянной работы лица, совершившего административное правонарушение. Это менее распространенный вид административного взыскания; он назначается районным (городским) судом (судьей) с целью влияния на материальное состояние правонарушителя, исправления его методом перевоспитания в трудовом коллективе. В отличие от административного штрафа, отчисления из заработной платы лиц, наказанных исправительными работами, выполняется не однократно, а периодически на протяжении срока, установленного постановлением судьи.

Исправительные работы назначаются за незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозку, пересылку наркотических средств или психотропных веществ без цели сбыта в небольших количествах (ч. 1 ст. 44 КоАП), мелкое хищение государственного или коллективного имущества (ч. 1 ст. 51 КоАП), мелкое хулиганство (ст. 173 КоАП) и др.

Кроме отчислений в доход государства определенной суммы денег из заработка, исправительные работы влекут за собой и другие имущественные и трудовые ограничения, в частности: запрещается предоставление очередного отпуска во время отбывания исправительных работ; время отбывания работ не засчитывается в общий трудовой стаж и в стаж, дающий право на получение ежегодных льгот; запрещается увольнение с работы по собственному желанию без разрешения инспекции исправительных работ.

Исправительные работы не влекут за собой судимость и не являются основанием для увольнения с работы. Данный вид административного взыскания не применяется к инвалидам I и II групп, беременным женщинам.

Законом предусмотрено, что в случае уклонения лица от отбывания исправительных работ, примененных

за совершение мелкого хулиганства, постановлением судьи неотбытый срок исправительных работ может быть заменен штрафом или административным арестом из расчета один день ареста — за три дня исправительных работ, но не более пятнадцати суток (ст. 325 КоАП).

(Административный арест устанавливается и применяется в исключительных случаях и за отдельные виды административных правонарушений сроком до пятнадцати суток. Назначается лишь по постановлению районного (городского) суда (судьи) в том случае, если по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя, судья придет к выводу, что других видов взыскания будет недостаточно.

Кодексом Украины об административных правонарушениях предусмотрено применение административного ареста за незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозку, пересылку наркотических веществ без цели сбыта в небольших размерах (ч. 1 ст. 44 КоАП), мелкое хулиганство (ст. 173 КоАП), за распитие спиртных напитков в общественных местах и появление в таких местах в пьяном виде (ч. 3 ст. 178 КоАП), за злостное неподчинение законному распоряжению или требованию работника милиции, члена общественного формирования по охране порядка, военнослужащего или за их оскорбление (ст. 185 КоАП) и др.

Суть данного вида административного взыскания состоит в том, что лица, подлежащие аресту, лишаются свободы на срок до 15-ти суток, находятся в спецприемниках для административно арестованных и выполняют физическую работу; при этом заработная плата им не выплачивается, а наоборот, они должны оплатить стоимость своего содержания, питания, охраны.

Административный арест не влечет за собой увольнения с работы, не прерывает трудовой стаж. Этот вид взыскания не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющих детей в возрасте до двенадцати лет, к лицам, не достигшим восемнадцатилетнего возраста, к инвалидам I и II групп.

Выдворение за пределы Украины применяется только к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с их действиями, противоречащими интересам государственной безопасности или правопорядка, если это необходимо для охраны здоровья и морали населения, защиты прав и законных интересов граждан Украины, в случае грубого нарушения законодательства о правовом положении иностранных граждан в Украине, таможенного, валютного и другого действующего законодательства.

В случае уклонения от выполнения решения о выдворении такое лицо по санкции прокурора задерживается и выдворяется в принудительном порядке.

За совершение административных правонарушений к несовершеннолетним в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет применяются согласно ст. 24¹ такие меры воздействия: 1) обязательство публично или в другой форме попросить извинение у потерпевшего; 2) предупреждение; 3) выговор или строгий выговор; 4) передача несовершеннолетних под надзор родителям или лицам, их заменяющих, либо под надзор педагогическому или трудовому коллективу с их согласия, а также отдельным гражданам по их просьбе.

6. Правила наложения административных взысканий

Общие правила наложения взысканий за административные правонарушения, конкретизирующие и углубляющие конституционные принципы законности, гуманизма, индивидуализации административной ответственности, закреплены в гл. 4 КоАП Украины.

Выполнение этих правил при применении административных взысканий проявляется прежде всего в неуклонном соблюдении принципа законности. Взыскание за административное правонарушение налагается в рамках, установленных нормативным актом, предусматривающим ответственность за совершенное преступление, в точном соответствии с КоАП и другими актами об административных правонарушениях. Это правило означает:

- во-первых, что за совершенный проступок налагается взыскание только того вида, который установлен в санкции соответствующей статьи КоАП;
- во-вторых, возмездное изъятие и конфискация предмета как дополнительные взыскания могут применяться только в случаях, прямо предусмотренных законом; эти взыскания не могут подменять друг друга; не допускается применение только дополнительного взыскания, если санкция статьи предусматривает обязательность его наложения вместе с основным взысканием;
- в-третьих, взыскание налагается в точно определенных законом рамках. Не допускается применение взыскания меньше нижней границы, предусмотренной санкцией соответствующей статьи, а также превышение его максимального размера;
- в-четвертых, при наложении административного взыскания следует придерживаться всех других требований законодательства об административных правонарушениях. Подразумеваются требования, касающиеся наличия состава проступка; суть обстоятельств, исключая административную ответственность; подведомственность дел; сроки давности. Важно также знать, что некоторые виды взысканий вообще не применяются к определенным категориям граждан. Так, к военнослужащим и работникам органов внутренних дел не могут быть применены штраф, исправительные работы и административный арест.

С целью индивидуализации ответственности закон (ч. 2 ст. 33 КоАП) требует от органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении, при наложении взыскания

учитывать ряд факторов: характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность.

О характере правонарушения свидетельствует его объект, то есть общественные отношения, на которые посягает проступок (например государственный и общественный порядок, права и свободы граждан и т.п.), а также признаки, характеризующие объективную сторону правонарушения (действие или бездействие, характер и размер причиненного ущерба, время, место, способ, средства совершения правонарушения и т.п.)

Некоторые обстоятельства, свидетельствующие о характере проступка, повышают административную ответственность за его совершение, то есть признаются квалифицирующими. Такими обстоятельствами являются, например, повторное совершение правонарушения. В некоторых случаях только грубое нарушение правил влечет административную ответственность (ст. 108 КоАП).

Иногда правонарушением признается только злостное деяние. Чаще это бездействие, невыполнение обязанностей (ч. 1 ст. 194 КоАП), неподчинение (ст. 185 КоАП), уклонение (ст. 185³ КоАП). О злостности свидетельствует невыполнение определенных обязанностей, распоряжений, требований после неоднократного, настойчивого их повторения.

Личность нарушителя характеризуют прежде всего признаки, присущие субъекту проступка (возраст, пол, служебное положение, социальное положение, противоправное поведение в прошлом и т.п.), а также поведение в трудовом коллективе и в быту, отношение к семье, коллегам по работе, обучению и т.д. Все эти обстоятельства должны быть установлены органом (должностным лицом), рассматривающим дело, с тем чтобы , иметь полное представление о личности нарушителя.

Степень вины правонарушителя зависит от формы вины, а также от мотива и цели совершения правонарушения. Следует различать правонарушения, совершенные умышленно или по неосторожности. В первом случае степень вины нарушителя наивысшая. Некоторые правонарушения могут быть совершены только преднамеренно. В этих случаях для определения степени вины имеет значение вид умысла — прямой или не прямой, если проступок совершен с прямым умыслом, степень вины нарушителя может увеличить наличие корыстного или другого низменного мотива.

Имущественное положение правонарушителя также должно быть учтено при применении отдельных административных взысканий: штрафа, конфискации, лишение специального права, исправительных работ.

Обстоятельствам, смягчающим или отягчающим ответственность за административное правонарушение, посвящены отдельные статьи КоАП. В ст. 34 смягчающими обстоятельствами признаются:

- 1) чистосердечное раскаяние виновного;
- 2) предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;
- 3) совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- 4) совершение правонарушения несовершеннолетним;
- 5) совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте до одного года.

Этот перечень может быть дополнен законодательством, то есть он неисчерпаемый, открытый. Более того, орган (должностное лицо), рассматривающий дело, может признать смягчающими и обстоятельства, не предусмотренные законом (например безупречную трудовую деятельность, преклонный возраст, наличие у правонарушителя иждивенцев и т.п.).

В отличие от смягчающих обстоятельств в ст. 35 КоАП дан полный перечень обстоятельств, отягчающих

ответственность за административное правонарушение, то есть его нельзя расширить органами административной юрисдикции. К таким обстоятельствам относятся:

- 1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- 2) повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию; совершение правонарушения лицом, ранее совершившим преступление;
- 3) вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение;
- 4) совершение правонарушения группой лиц;
- 5) совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- 6) совершение правонарушения в состоянии опьянения.

В зависимости от характера административного правонарушения орган (должностное лицо), налагающий взыскание, может не признать последнее (шестое) обстоятельство отягчающим (например для ответственности за нарушение правил пользования энергией и газом в быту безразлично, в каком состоянии совершено их нарушение).

При наложении взыскания обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, учитываются

лишь при условии, что они находятся за пределами состава правонарушения, то есть не являются его составной частью. Так, совершение, например, мелкого хулиганства в состоянии алкогольного опьянения отягчает ответственность нарушителя, управление же транспортным средством в состоянии опьянения не отягчает, потому что данное обстоятельство непосредственно входит в состав правонарушения.

В ст. 36 КоАП определено, что при совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное взыскание налагается за каждое правонарушение в отдельности. Такой порядок назначения взысканий обусловлен тем, что дела об административных правонарушениях одного и того же лица решают чаще всего разные государственные органы (должностные лица) в рамках своей подведомственности. Например, гражданин, находясь в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную мораль, нарушил тишину в общественном месте. За первое правонарушение взыскание применяет начальник (заместитель начальника) органа внутренних дел, а за второе — административная комиссия.

Ситуация меняется, если дело о нескольких административных проступках рассматривает один орган (должностное лицо). В таких случаях налагается одно основное взыскание в пределах санкции, установленной

за более серьезное правонарушение из числа совершенных. В этом случае к основному взысканию может

быть присоединено одно из дополнительных взысканий, предусмотренных статьями об ответственности за любое из совершенных правонарушений. Так, при одновременном рассмотрении дел о мелкой спекуляции и злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции, совершенных одним лицом, судья может применить административный арест на срок до 15-ти суток с конфискацией предметов спекуляции.

В случае причинения административным правонарушением имущественного ущерба гражданину, предприятию, учреждению или организации при наложении административного взыскания одновременно может быть решен вопрос о его возмещении. Тем самым упрощен порядок взыскания очевидного и незначительного ущерба. Решение данного вопроса зависит от ряда обстоятельств. Прежде всего, нанесенный ущерб вправе взыскать лишь некоторые, перечисленные в ст. 40 КоАП, органы — административная комиссия, исполнительный орган поселковой и сельской рады, а также судья. Размер ущерба, взыскиваемого перечисленными органами, не может превышать двух необлагаемых налогом минимумов доходов граждан. Судья может взыскать ущерб независимо от его размера, кроме случаев нанесения ущерба лицом, достигшим шестнадцатилетнего возраста и имеет самостоятельный заработок. В таком случае, если сумма не превышает одного необлагаемого налогом минимума доходов граждан, судья имеет право наложить на несовершеннолетнего возмещение причиненного ущерба или обязать своим трудом его устранить.

Решение вопроса о возмещении убытка — право, а не обязанность уполномоченного на это органа, он может этот вопрос не рассматривать вообще.

Для обеспечения законности при применении мер воздействия за административные правонарушения большое значение имеет четкое регулирование разных сроков — давности привлечения к административной ответственности, погашения административных взысканий, а также порядка исчисления сроков взыскания.

Исчисление сроков административного взыскания, как определено ст. 37 КоАП, зависит от его вида. Так, срок административного ареста исчисляется сутками, исправительных работ — месяцами или днями, а лишения специального права — годами, месяцами или днями. Течение срока административного взыскания начинается в тот день (если он исчисляется месяцами и годами) или в тот час (если он исчисляется сутками), в которые вынесено постановление о наложении взыскания. В ст. 38 КоАП устанавливаются сроки, по окончании которых исключается наложение административного взыскания. В этих случаях, согласно п. 7 ст. 247 КоАП, не может начаться производство по делу, а начатое подлежит прекращению. По общему правилу административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения.

При длящемся правонарушении начало течения срока давности определяется иначе. Точкой отсчета в данном случае является момент обнаружения проступка. Это объясняется характером длящихся правонарушений. Они совершаются на протяжении более-менее продолжительного времени, характеризуются непрерывным осуществлением одного деяния. К ним можно отнести, например, неявку на вызов в военный комиссариат, хранение крепких напитков домашнего изготовления, содержание диких животных в неволе и т.п.

На практике бывают случаи, когда по факту правонарушения сначала ставится вопрос о возбуждении уголовного дела, а затем принимается решение об отказе в его возбуждении или о прекращении уголовного дела. Если в действиях правонарушителя имеются признаки административного проступка, взыскание может быть наложено не позднее месяца со дня принятия такого решения (ч. 2 ст. 38 КоАП). Срок при этом начинает течь с момента принятия постановления и равняется не двум, а одному месяцу. Здесь нет приостановления срока, поскольку приостанавливается, прерывается уже текущий срок, а в данном случае берется иная точка отсчета.

Перечисленные правила исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности не распространяются на случаи применения конфискации предметов контрабанды. Часть 3 ст. 38 КоАП определяет, что в таких случаях действуют правила, установленные Таможенным кодексом, согласно которому обнаруженные предметы контрабанды, а также транспортные и другие средства, предназначенные для перемещения через таможенную границу Украины или с сокрытием предметов контрабанды, подлежат конфискации независимо от сроков их обнаружения.

Для признания лица не подвергавшемся административному взысканию не требуется выдача какого-либо специального документа. Взыскание погашается автоматически по окончании годового срока с момента исполнения постановления о наложении административного взыскания и в случае несоблюдения на протяжении этого года нового административного проступка. Если же лицо совершит новое правонарушение до погашения взыскания за предыдущее, течение срока прерывается. Давность в этих случаях начинается с момента исполнения административного взыскания, назначенного за вновь совершенный проступок.

Тема 13 АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ

1. Понятие и виды административной юстиции

Юридическая сторона отношений между государством и личностью получила свое выражение в теории правового государства XIX — начала XX века. Эта теория была сформулирована немецкими учеными и нашла сторонников в Англии, Франции, Швеции, России, Италии. По их мнению, правовым является государство, которое признает обязательными для себя создаваемые им как законодателем юридические предписания. Правовое государство в своей деятельности, в осуществлении правительственных и судебных функций связана с правом и ограничена им, стоит под правом, а не под ним.

Наряду с такими признаками правового государства, как верховенство Конституции (ее требования являются основными), распределение власти на законодательную, исполнительную и судебную при приоритете законодательной власти и подзаконность правительственной деятельности, главным признаком считается гарантирование субъективных прав граждан относительно органов исполнительной власти. Это определение, по мнению сторонников правового государства, не оставляет места для административного произвола. Гарантии субъективных прав обеспечиваются, с одной стороны, ответственностью перед законодательной властью, а с другой — возможностью граждан использовать судебную форму защиты против каких-либо административных органов.

Единого понимания административной юстиции не сложилось. Французская система не отвечает немецкой, последняя — шведской и т.п. Термин «административная юстиция» также внутренне противоречивый, поскольку объединяет два понятия — «администрация» и «юстиция». Администрация (лат.) означает управление, руководство, а относительно сферы применения — исполнительная и распорядительная деятельность органов государственного управления и должностных лиц. Юстиция (лат. а) означает законность, справедливость, правосудие, а с точки зрения органов, ее осуществляющих, — система судебных учреждений. Таким образом, между первым и вторым терминами существует разница как в содержании, так и в формах проявления.

Управление, как указывалось, — это целенаправленная организационная деятельность людей по достижению соответствующих результатов в сфере различных общественных отношений, а также в сферах живой природы и техники. Государственное управление является основным видом социального управления, что определяется как исполнительная и распорядительная подзаконная деятельность особой группы органов государства по практическому выполнению законов и других нормативных предписаний в процессе ежедневного руководства экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Действующее законодательство предусматривает несколько форм субъективных прав и охраняемых законом интересов, однако наиболее важным и эффективным является судебная защита. Граждане Украины имеют право на судебную защиту от посягательств на Честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество. Судебная защита осуществляется путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях дел по спорам, касающихся прав и интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, их объединений, негосударственных организаций, объединений граждан.

Таким образом, термин «административная юстиция» можно определить как рассмотрение и решение вопросов и споров, связанных с управлением (администрация) органами, осуществляющими правосудие (юстиция).

Сложилось несколько систем административной юстиции.

1. Для рассмотрения всех административных споров создаются административные суды, составляющие специальную систему, — от судов низшей до судов средней и высшей инстанций. Эта система действует параллельно с системой общих судов, рассматривающих уголовные и гражданские дела. Конституционного Суда, арбитражных судов. В таком случае административные суды формально независимы от административных органов (Австрия, Германия, Финляндия) либо находятся в относительном подчинении им (Греция, Италия, Франция).
2. Для рассмотрения отдельных административных споров создаются в рамках определенных ведомств административные суды, которые не представляют собой единой системы. Одновременно заинтересованные лица сохраняют право на обращения в общий суд по любому делу (Англия, США, Канада, Австралия и другие государства).
3. Некоторые административные споры, отнесенные законом к компетенции общих судов, рассматриваются там по общим правилами гражданского судопроизводства с некоторыми исключениями. Все другие споры рассматриваются в административном порядке соответствующими органами исполнительной власти с соблюдением норм административного процесса (Украина, Беларусь, Венгрия и другие страны).

Несмотря на разницу приведенных систем, институту административной юстиции свойственно общее:

- отнесение к ней споров, возникающих в сфере государственного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и органами государственного управления — с другой;
- круг спорных вопросов различный, но все они имеют административно-правовой характер;
- необходимо наличие спора (это спорная юрисдикция в административных делах);
- наличие особого органа, рассматривающего спор (специально созданного или приспособленного),
- общий суд, административный суд, «квасисуд», решающего споры в пределах ведомства, «особые юрисдикции» (комбинация судебных и административных органов).

Взгляды на эту систему разные, но все, касающиеся этой проблемы, считают, что все перечисленные судебные органы должны при решении спорных вопросов использовать гражданско-процессуальную, административно-процессуальную или квазисудебную форму деятельности.

Таким образом, административная юстиция — это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере государственного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными ведомствами — с другой, осуществляемый общими или специально создаваемыми для решения правовых споров судами.

2. Административная юстиция в Украине

Согласно Концепции судебной реформы в Украине от 28.04.92 г., судебная система, а также все отрасли права должны быть приведены в соответствие с социально-экономическими изменениями, происшедшими в обществе. В Украине действуют Конституционный, общие и арбитражные суды и у каждого из них четко определена компетенция. Судебная власть осуществляется только судом и на основании закона. Все органы, выполнявшие некоторые судебные функции, упраздняются. Вводится административное судопроизводство, целью которого является рассмотрение споров между гражданином и органами государственного управления. На уровне района вводятся должности административных судей, которые организационно входят в состав районных (городских) судов. В областных судах создаются судебные коллегии по административным делам как суды первой и апелляционной инстанций. В Верховном Суде Украины действует коллегия по административным делам как суд апелляционной и кассационной инстанций. В ходе судебной реформы суды по административным делам выделяются в отдельную систему.

Современная административная юстиция в Украине объединяет рассмотрение дел, возникающих в сфере государственного управления (где одной из сторон выступает гражданин или юридическое лицо, а другой — орган государственного управления) общими судами или специально образованными государством органами исполнительной власти.

Согласно ст. 55 Конституции Украины права и свободы человека и гражданина защищаются судом. Каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц. Судебный порядок рассмотрения жалоб является надежным средством охраны прав граждан, особенно в тех случаях, когда их права и законные интересы нарушаются неправомерными действиями должностных лиц. Это обусловлено тем, что дела рассматриваются независимыми, свободными от ведомственного влияния судами (судьями), имеющими высокую квалификацию, а процедура судебного разбирательства позволяет установить истину по делу. Жалоба предъявляется в суд по месту жительства гражданина. Заявитель лично принимает участие в рассмотрении дела и может активно защищать свои интересы в судебном расследовании как равноправная сторона с другой, которой является субъект власти, чьи действия обжалованы.

Рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц и органов управления — это административная юстиция в Украине. Она характеризуется некоторыми особенностями:

- а) рассмотрение спорных вопросов между гражданином и субъектом управления о законности действий последнего;
- б) споры решаются общими судами;
- в) порядок рассмотрения споров регулируется нормами ЦПК Украины

Право гражданина на обращение в суд (военнослужащего — в воинский суд) с жалобой, если он считает, что решением, действием или бездействием государственного органа, юридического или должностного лица во время осуществления ими управленческих функций нарушены его права или свободы, установленные главой 31-А Гражданско-процессуального кодекса Украины.

Жалоба в суд может быть подана гражданином, его представителем или по просьбе гражданина — уполномоченным общественной организации, трудового коллектива. К субъектам обжалования решения, действие или бездействие которых может быть обжаловано в суде (субъекты обжалования) принадлежат: органы государственной исполнительной власти и их должностные лица; органы местного самоуправления и их должностные лица; руководители учреждений, организаций, предприятий и их объединений независимо от форм собственности, руководители органов и руководители объединений граждан, а также должностные лица, выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные обязанности или выполняют такие обязанности по специальным полномочиям. К предмету судебного обжалования относятся

коллегиальные и единоличные решения, действие либо бездействие, в связи с которыми гражданин считает, что: нарушены или нарушаются его права или свободы; созданы или создаются препоны для реализации ним своих конституционных прав, свобод или приняты меры по реализации его прав являются недостаточными; возложенные на него обязанности не предусмотрены законодательством или предусмотрены законодательством, но без учета конкретных обстоятельств, при которых эти обязанности должны возлагаться, или они возложены не уполномоченными на это лицом или органом; его привлечено к ответственности, не предусмотренной законом, или к нему применено взыскание при отсутствии предусмотренных законом оснований неправомерным должностным лицом или органом. Субъекты обжалования несут ответственность за невыполнение лишь обязанностей, возложенных на них законодательством.

Жалоба подается непосредственно в суд или в суд после обжалования в орган, должностному лицу, высшего уровня по отношению к тому органу, должностному лицу, которые вынесли решение или осуществили действия либо допустили бездействие — по месту нахождения субъекта обжалования. Подача жалобы приостанавливает выполнение обжалованного акта. О подаче жалобы суд информирует государственный орган, юридическое или должностное лицо не позднее следующего дня после ее принятия.

Жалоба может быть подана в суд в двухмесячный срок со дня, когда гражданин узнал или должен был узнать о нарушении его прав или обязанностей, и в месячный срок со дня получения гражданином письменного ответа об отказе в удовлетворении жалобы органом, должностным лицом высшего уровня по отношению к тому органу, должностному лицу, которые вынесли решение или осуществили действие либо допустили бездействие, или со дня окончания месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ. Пропущенный срок для подачи жалобы по уважительным причинам может быть восстановлен судом.

Жалоба рассматривается в десятидневный срок в открытом судебном заседании с участием заявителя и должностного лица, представителя государственного органа или юридического лица, решение, действие либо бездействие которых обжалуются. Если заявитель или должностное лицо не могут явиться в суд по уважительным причинам, дело может быть рассмотрено с участием их представителей. Неявка в судебное заседание по неуважительным причинам названных выше лиц или их представителей не является препятствием для рассмотрения жалобы, но суд может признать их явку обязательной.

В судебном заседании могут брать участие представители общественных организаций и трудовых коллективов, их отказ от жалобы, предъявленной ими по просьбе заявителя, не является основанием для закрытия производства по делу, если заявитель требует рассмотрения жалобы по сути.

Если суд установит, что лицо, решение или действие которого обжалуются, не работает на предыдущей должности, он привлекает к участию в деле должностное лицо, в компетенцию которого входит решение вопроса об устранении нарушения прав и свобод заявителя. Когда при рассмотрении жалобы будет установлено, что государственный орган или юридическое лицо, решение или действие которого обжалуются, прекратил свою деятельность, суд привлекает к участию в деле его правопреемника, а при его отсутствии — орган, в компетенцию которого входит решение вопроса об устранении нарушения прав и свобод заявителя.

Суд, установив при рассмотрении жалобы наличие спора о праве, рассматриваемого в порядке искового производства, оставляет жалобу без рассмотрения и разъясняет заявителю его право на предъявление иска на общих основаниях.

По результатам рассмотрения суд выносит следующие решения по жалобе. Во-первых, при установлении обоснованности жалобы суд признает обжалованные решения, действие либо бездействие неправомерными и обязывает государственный орган, юридическое или должностное лицо удовлетворить требование заявителя и устранить нарушение, отменяет возложенные на него обязанности, примененные к нему меры ответственности или другим способом восстанавливает его нарушенные права, свободы.

Если обжалованные решения, действия были совершены в соответствии с законом, в пределах полномочий государственного органа, юридического или должностного лица и права или свободы заявителя не были нарушены, суд выносит решение об отказе в удовлетворении жалобы.

При удовлетворении жалобы суд может допустить немедленное выполнение решения. Судебное решение по делу может быть обжаловано. Особенностью административной юстиции Украины является также то, что в отдельных случаях, предусмотренных законом, защита гражданских прав осуществляется в административном порядке (ст. 6 ГК Украины); защита прав, возникающих из брачных и семейных отношений, — судом, органами опеки и попечительства и органами записи актов гражданского состояния (ст. 62 КоБС). В то же время жалобы на действия органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий регулируются гл. 31-А ГПК Украины и гл. 24 КоАП Украины. Значительное количество дел об административных правонарушениях рассматривается специально уполномоченными на то органами и должностными лицами, перечисленными в разделе III КоАП Украины и иных нормативных актах. Только небольшая часть дел, перечисленных в ст. 221 КоАП, решается судьей. Жалобы же на постановления по делам об административных правонарушениях рассматриваются вышестоящими органами, должностными лицами или судом согласно предписаниями упомянутого Кодекса. При этом суд (судья) проверяет законность и обоснованность постановления и принимает свое решение, которое в дальнейшем обжалованию в порядке, предусмотренном Кодексом об административных правонарушениях, не подлежит.

3. Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях

В статье 213 КоАП Украины приведен перечень органов (должностных лиц), правомочных решать дела об административных правонарушениях. Но он не является исчерпывающим и дополняется указаниями других нормативных актов. Так, например, в 1985 г. было принято Положение о комиссиях по борьбе с пьянством в Украине, создаваемые на предприятиях, в учреждениях, организациях и их структурных подразделениях, которые также наделены правом рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания, а по материалам касающихся членов своих трудовых коллективов применять к виновным меры общественного воздействия или штраф.

Согласно законодательству, дела об административных правонарушениях рассматриваются:

- 1) административными комиссиями при исполнительных органах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских радах;
- 2) исполнительными комитетами поселковых, сельских рад;
- 3) районными (городскими) судами (судьями);
- 4) органами внутренних дел, органами государственных инспекции, другими органами (должностными лицами), уполномоченными на то законодательными актами Украины.

Компетенция и порядок создания перечисленных коллегиальных органов урегулированы законодательством Украины.

Должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания согласно ст. 217 КоАП Украины, действуют в пределах предоставленных им полномочий и только при исполнении служебных обязанностей.

Наиболее широкую компетенцию в сфере применения административных взысканий имеют административные комиссии. Порядок их создания, состав, задачи и компетенция определены Положением об административных комиссиях Украины, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета Украины от 09.03.88 г.

Административные комиссии являются коллегиальными органами. Они создаются радами на первой организационной сессии очередного созыва при исполнительных комитетах районных, городских (в городах без районного деления), районных в городах радах. В случае необходимости административные комиссии создаются при исполнительных комитетах поселковых, сельских радах по разрешению вышестоящего совета. Административные комиссии создаются на срок полномочий этих рад.

Комиссию возглавляет председатель, являющийся заместителем председателя или членом исполкома соответствующей рады. В состав комиссии входят: заместитель председателя, ответственный секретарь и не менее 6-ти членов комиссии, количество которых устанавливается радой в зависимости от объема работы комиссии. В состав комиссии входят также депутаты рад, представители профсоюзов и других общественных организаций, трудовых коллективов. Вместе с тем не могут входить в состав комиссии должностные лица, имеющие право составлять протоколы об административных правонарушениях, а также работники прокуратуры, суда, адвокатуры. Для осуществления текущей работы и контроля за выполнением постановлений административных комиссий в них есть должность освобожденного ответственного секретаря комиссии.

Административные комиссии — это не только основные коллегиальные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях и наделены правом налагать административные взыскания на виновных, но и органы, призванные воспитывать граждан в духе строгого и неуклонного соблюдения законов, честного отношения к государственным и общественным обязанностям, уважения прав, чести и достоинства граждан, а также предупреждать правонарушения.

Административные комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена КоАП Украины, другими нормативно-правовыми актами, а также общеобязательными решениями с административными санкциями (ст. 5 КоАП).

Административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских советов рассматривают дела об административных правонарушениях, перечисленных в ст. 218 КоАП Украины. Заседания проводятся не реже 2-х раз в месяц и являются правомочными при наличии не менее половины общего состава административной комиссии. Дела рассматриваются по месту жительства нарушителя в 15-дневной срок со дня получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, кроме дел о нарушениях, связанных с использованием газа (ст. 101 КоАП), эксплуатацией газоиспользующих установок без учета расхода газа (ст. 102 КоАП) и неподготовленность к работе резервного топливного хозяйства (ст. 103 КоАП), которые рассматриваются комиссией в 7-дневной срок.

К лицу, совершившему административное правонарушение, административная комиссия может применить: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискацию: предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; денег, полученных вследствие осуществления административного правонарушения. Вместо наложения административного взыскания комиссия может передавать материалы о нарушителе на рассмотрение товарищеского суда, комиссий по борьбе с пьянством, создаваемых на предприятиях, в учреждениях,

организациях и их структурных подразделениях, общественной организации или трудового коллектива для применения мер общественного воздействия. Руководство и контроль за деятельностью административных комиссий осуществляют исполнительные органы соответствующих районных, городских, районных в городах, сельских и поселковых советов. В своей деятельности комиссии ответственны перед радами, их исполкомами и подотчетны им.

Дела об административных правонарушениях могут рассматривать и непосредственно исполнительные органы поселковых, сельских рад. При этом на заседании должно присутствовать не менее двух третей общего состава исполкома.

В статье 219 КоАП Украины перечислены административные правонарушения, дела о которых вправе рассматривать исполкомы указанных рад.

Комиссии по борьбе с пьянством при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах рад правомочны рассматривать две категории дел: о нарушениях правил торговли водкой и другими крепкими спиртными напитками (ст. 176 КоАП) и о распитии спиртных напитков на производстве (ст. 179 КоАП).

Названные комиссии являются коллегиальными органами и действуют согласно Положению о комиссиях по борьбе с пьянством.

Главными задачами этих комиссий является координация деятельности государственных органов и общественных организаций, направленных на борьбу с пьянством, а также разработка и проведение мероприятий по предупреждению и предотвращению пьянства.

Комиссии по борьбе с пьянством создаются при Кабинете Министров Украины, при исполнительных комитетах областных, районных, городских и районных в городах рад.

Комиссии по борьбе с пьянством действуют в составе председателя (заместителя председателя или управляющего делами), заместителя председателя, ответственного секретаря и не менее 6-ти членов комиссии, количество которых устанавливается в зависимости от объема работы.

В состав комиссии входят депутаты рад, представители общественных организаций, трудовых коллективов, руководители предприятий, учреждений, организаций, а также ответственные работники здравоохранения, образования, торговли, транспорта, органов внутренних дел, юстиции, культурно-просветительских и иных учреждений.

Комиссии по борьбе с пьянством ответственны перед соответствующими радами, их исполнительными комитетами и подотчетны им. Исполкомы могут производить изменения в составе комиссии с последующим внесением на утверждение рады.

Законодательством об административных правонарушениях постоянно расширяются полномочия судов (судей) по их рассмотрению. Перечень административных правонарушений, дела о которых рассматриваются районными (городскими) судами (судьями), приводится в ст. 221 КоАП Украины. Это административные правонарушения, связанные с посягательствами на здоровье населения, собственность, отдельные нарушения правил движения и безопасности на транспорте, в сферах связи, торговли и финансов, общественного порядка и общественной безопасности, установленного порядка управления. Судьям подведомственны также дела об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет. Все эти дела районные (городские) суды (судьи) рассматривают в соответствии с положениям раздела IV КоАП Украины «Производство по делам об административных правонарушениях».

Значительное количество дел об административных правонарушениях согласно ст. 222 КоАП относится к введению органов внутренних дел (милиции). Они рассматривают дела о следующих административных правонарушениях: о нарушении общественного порядка, незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозку, пересылку наркотических средств или психотропных веществ, о незаконных операциях с иностранной валютой и платежными документами, о нарушениях правил пограничного режима, правил пребывания в Украине и транзитного проезда через территорию Украины иностранных граждан и лиц без гражданства, правил дорожного движения, правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта, правил, направленных на сохранность грузов на транспорте, а также о незаконном отпуске и незаконном приобретении бензина или других горюче-смазочных материалов и другие. От имени органов внутренних дел (милиции) рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания могут начальники или заместители начальников отделов (управлений) внутренних дел районов, городов, районов в городах, начальники или заместители начальников органов внутренних дел на транспорте, начальники линейных отделений милиции, работники Государственной автомобильной инспекции и другие работники органов внутренних дел.

Для рассмотрения дел об административных правонарушениях в Украине создана система государственных инспекций, служб и администраций надзора, гортехнадзора, контрольно-ревизионная служба, атомэнергонадзора, санитарного надзора, архитектурно-строительного контроля, налоговая администрация и др. В настоящее время таких органов действует около сорока, их число постоянно растет. Свои полномочия государственные инспекции, службы и администрации осуществляют согласно законам, КоАП Украины и соответствующим Положениям о них. Они наделены правом на получение и затребование необходимых сведений, беспрепятственное посещение объектов и осуществления проверки на месте, на

выдачу разрешений, проведение экспертизы и получения ее результатов. При выполнении своих полномочий государственные инспекции, службы и администрации наряду с другими мерами административного принуждения в пределах, предусмотренных КоАП Украины, могут налагать на лиц, совершивших административные правонарушения, административные взыскания. Наиболее распространенными из них являются штрафы.

Дела об административных правонарушениях вправе рассматривать и другие органы, если они уполномочены на то законодательными актами Украины.

Тема 14 АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

1. Понятие административного процесса, его основные черты и принципы. Административно-процессуальное право

В административно-правовой науке сложились две линии в оценке понятия «административный процесс». Его рассматривают в узком смысле — как производство по делам об административных правонарушениях и в широком — как урегулированный законодательством порядок рассмотрения индивидуально-конкретных дел в сфере исполнительной власти.

Правовая природа процесса выражается прежде всего в его социальной направленности, поскольку он обеспечивает возможность реализации норм материального права разных отраслей. Соответственно, каждый вид процесса — это порядок последовательного выполнения действий, что имеют целью практическое проведение в жизнь норм материального права.

Процесс как юридическое явление характеризуется также тем, что в ходе его осуществления возникают административно-процессуальные отношения — самостоятельный вид правовых отношений. Для возникновения любых процессуальных отношений необходимы четыре обстоятельства: норма материального права, норма процессуального права, правосубъектность и юридический факт, чью роль в данном случае выполняют материальные правовые отношения.

В общем понимании процесс является отображением государственно-властной деятельности, хотя в ней принимают участие и другие субъекты — граждане, их объединения.

В узком понимании административный процесс рассматривается как урегулированный нормами административно-процессуального права порядок применения мер административного принуждения, и прежде всего административных взысканий, за совершение административных правонарушений.

В широком понимании административный процесс рассматривается как урегулированный правом порядок рассмотрения индивидуально-конкретных дел в сфере исполнительной деятельности органами государственного управления, а в предусмотренных законодательством случаях и другими, уполномоченными на то органами. Это такой порядок деятельности, в соответствии с которым складываются общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права. В этом понятии отображена связь административного процесса с государственным управлением как формы государственной деятельности, подчеркнута связь административного процесса с нормами материального административного права. Эта связь проявляется в том, что в результате осуществления административного процесса решаются индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления.

Административно-процессуальные нормы реализуются в форме и методами административного процесса, которым являются определенный законодательством порядок осуществления последовательных действий, направленных на достижение определенного юридического эффекта. Эти действия официально устанавливаются нормами административно-процессуального права и группируются в производство. Следует также подчеркнуть, что административный процесс не только соответствующая процедура применения норм материального права в сфере государственного управления, но и деятельность, в ходе которой возникают общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права. Отсюда можно сделать вывод, что административно-процессуальное право — это самостоятельная отрасль права, которую можно определить как совокупность процессуальных правил, устанавливающих процедуру рассмотрения, решения конкретных административных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти, административной юрисдикции, самоуправления и другими компетентными субъектами. Характерными чертами административного процесса являются:

- а) административный процесс связан с государственным управлением, его юридическими видами, реализуемыми в правовых формах;
- б) административный процесс связан с материальными нормами административного права; эта связь находит проявление в том, что в ходе реализации задач административного права решаются индивидуальные дела в государственном управлении и эффективно применяются нормы материального права;
- в) применение норм материального права осуществляется в юридическом порядке, урегулированном административно-процессуальными нормами;
- г) административный процесс — это не только применение норм материального права, а и соответствующая деятельность, в результате которой возникают общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

Таким образом, административный процесс состоит из двух частей, в равной степени урегулированных нормами административно-процессуального права; деятельность органов государственного управления по разрешению конкретных дел и отношения между участниками этой деятельности. Потому административный процесс — это соответствующая процедура, происходящая в рамках, установленных процессуальными правовыми нормами, а их совокупность представляет собой производство. Совокупность различных видов производств составляет административный процесс.

Административный процесс осуществляется с соблюдением принципов, что используются в государственном

управлении. В то же время эти принципы приобретают специфические черты, оттенки, порождающие новые принципы. Систему принципов административного процесса составляют такие принципы: законности, охраны интересов лица и государства, равенства сторон, национального языка, самостоятельности органа (должностного лица) в принятии решения, быстроты процесса, ответственности должностных лиц за правильное ведение процесса, гласности.

2. Административное производство и его основные виды

Управленческие процедуры распространяются на отношения, регулируемые нормами разных отраслей права, но реализуемых через исполнительную деятельность. Эта особенность административно-процессуальной деятельности объясняет многочисленность административных производств, поскольку административный процесс обслуживает материальные предписания отраслей права, не имеющих своих процессуальных форм.

Выделяются такие виды производства: 1) по разработке и принятию нормативных актов; 2) по принятию индивидуальных актов управления; 3) по применению административно-процессуальных мероприятий и мер по пресечению; 4) по делам об административных правонарушениях; 5) по применению дисциплинарных взысканий; 6) регистрационно-разрешительное; 7) надзорно-контрольное; 8) по обращениям граждан, в том числе как особый вид — производство по жалобам; 9) делопроизводство; 10) по земельным, пенсионным, налоговым, бюджетно-финансовым делам; 11) по делам по возмещению материального ущерба и др.

Независимо от вида производства, основным документом административного дела является письменное заявление (жалоба, протокол, запись обращения). В административное дело входят и другие документы, предъявляемые сторонами административно-процессуальных отношений и помогающие в решении дела (свидетельства очевидцев, потерпевших, экспертные заключения, другие документы, касающиеся дела). Орган, занимающийся производством по делу может требовать или по собственной инициативе и собственными силами добывать необходимые документы.

Каждое производство осуществляется согласно определенным стадиям с соблюдением принципов административного процесса.

3. Задачи и основные стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях определяется как ряд последовательных действий органов государственного управления (должностных лиц), юрисдикционных органов, а в некоторых случаях — других субъектов, которые в соответствии с нормами административного законодательства осуществляют мероприятия, направленные на привлечение правонарушителей к ответственности и на обеспечение исполнения вынесенного постановления.

Задачами производства по делам об административных правонарушениях согласно со ст. 245 КоАП Украины являются: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, решения его в строгом соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждения правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов, укрепления законности.

Производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основании строгого соблюдения принципа законности и принципа презумпции невиновности, который означает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным до того времени, пока будет доказано и зафиксировано в определенном законом порядке.

Наряду с общими принципами, характерными для всего административного процесса (законности, объективной истины, равенства граждан перед законом, оперативности и т.п.), производству по делам об административных правонарушениях в значительной мерой большее, чем другим производствам, присущ принцип экономичности, то есть производство по делам об административных правонарушениях (в сравнении, к примеру, с уголовным или гражданским судопроизводством) обходится государству значительно дешевле. Однако это не значит, что дела должны рассматриваться поверхностно.

Производство по делам об административных правонарушениях состоит из четырех стадий: возбуждения

дела об административном правонарушении; рассмотрения дела и вынесения решения по делу; исполнения постановления о наложении административного взыскания; обжалование постановления по делу. Последняя стадия присутствует в тех случаях, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, не согласно с вынесенным ему постановлением. Постановление по делу может опротестовать прокурор.

Для правильного и объективного решения дела важное значение имеют способы обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Они применяются для пресечения административных проступков, установления личности, составления протокола об административном

правонарушении, обеспечение своевременного рассмотрения дела и исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

В главе 20 (ст. 260-267) КоАП Украины дается перечень мер процессуального обеспечения производства делам об административных правонарушениях: административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение водителей от управления транспортными средствами, речными и маломерными судами и освидетельствование на состояние опьянения. Две меры обеспечения производства по делу установлены другими главами КоАП: доставление нарушителя (ст. 259) и его привод (ст. 268). Доставление нарушителя осуществляется с целью, во-первых, прекращения правонарушения, во-вторых, установления личности нарушителя, в-третьих, составления протокола об административном правонарушении. Фактическое осуществление доставления обеспечивается использованием психического или физического воздействия.

В зависимости от органа, которому предоставлено право на доставление, его места, основания и цели возможные такие варианты доставления:

- а) работники милиции, члены общественного формирования по охране общественного порядка и народные дружинники осуществляют доставление нарушителя в милицию или штаб ДНД с целью составления протокола в случае невозможности составления его на месте совершения правонарушения;
- б) уполномоченные должностные лица, осуществляющие надзор за соблюдением правил пользования транспортными средствами (ст. ст. 222-229, 236 КоАП), могут доставлять нарушителя в милицию в случаях нарушения правил пользования транспортными средствами, правил охраны порядка и безопасности движения, правил, направленных на обеспечение сохранности грузов на транспорте, правил пожарной безопасности, санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических правил на транспорте, а также с целью установления личности нарушителя (если у него нет документов, удостоверяющих личность, и нет свидетелей, которые могли бы удостоверить его личность);
- в) полномочными представителями природоохранительных органов, работниками милиции, народными дружинниками, общественными инспекторами природоохраны осуществляется доставление нарушителя с целью установления его личности в милицию или в помещение исполнительного органа поселковой или сельской рады за совершение лесопорубок, нарушение правил охоты, рыбной ловли и охраны рыбных запасов и другие нарушения законодательства об охране и использовании животного мира;
- г) работники военизированной охраны могут доставить нарушителя в служебное помещение военизированной охраны или в милицию за совершение правонарушений, связанных с посягательством на охраняемые объекты, на иное государственное или общественное имущество для пресечения правонарушения, установления личности нарушителя и составления протокола об административном правонарушении.

Доставление нарушителя должно быть произведено в возможно короткий срок. Установлено максимальное время пребывания нарушителя в штабе ДНД и помещении исполнительного органа поселковой или сельской рады — один час.

Пожоим с рассмотренным способом обеспечения производства по делу является привод нарушителя в случае его уклонения от явки на вызов органа внутренних дел или судьи. Это также принудительное доставление лица в орган внутренних дел или в суд. Разница состоит в цели доставления — привод осуществляется работниками милиции для обеспечения присутствия правонарушителя при рассмотрении дела. Он допускается только в случаях, прямо предусмотренных законом (ч. 2 ст. 268 КоАП).

Административное задержание — это принудительное кратковременное ограничение свободы действий и передвижения лица, совершившего административное правонарушение. Его вправе осуществлять только органы и должностные лица, уполномоченные на то законодательными актами (ст. 262 КоАП).

Административное задержание лица может длиться не более трех часов. Более длительные сроки могут быть установлены только законодательными актами (ч. 1 ст. 263 КоАП). Так, на срок до трех суток — с обязательным уведомлением прокурора в течение 24 часов или с его санкции — до десяти суток можно задерживать лицо, которое нарушило пограничный режим или режим в пунктах пропуска через государственную границу Украины, если это лицо не имеет документов, удостоверяющих его личность. До рассмотрения дела могут быть задержаны лица, совершившие мелкое хулиганство (рассматривается в течение суток), нарушавшие порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, проявившие неуважение к суду или торговавшие в неустановленных местах (в течение трех суток) и др.

С целью обеспечения законности при применении административного задержания о нем составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, сведения о личности задержанного, время и мотивы задержания. Задержанному предоставляется право ознакомиться с протоколом и подписать его (или отказаться от подписания), сообщить о месте своего пребывания родственникам или администрации по месту работы или обучения. О задержании несовершеннолетнего обязательно сообщается его родителям или лицам, их заменяющим.

Личный досмотр и досмотр вещей осуществляются с целью выявления, закрепления необходимых доказательств правонарушения и обеспечения в дальнейшем привлечения нарушителя к ответственности.

Право на их производство предоставлено уполномоченным на то должностным лицам органов внутренних дел, военизированной охраны, гражданской авиации, других учреждений и пограничных войск, а на осмотр вещей также

должностным лицам органов лесоохраны, рыбоохраны и органов, осуществляющих надзор за соблюдением правил охоты. Этот перечень может быть расширен только законодательными актами (ст. 264 КоАП).

Личный досмотр проводится уполномоченным на то лицом одного пола с нарушителем и в присутствии двух понятых того же пола. Досмотр вещей (ручной клади, багажа, орудий охоты и ловления рыбы, добытой продукции, транспортных средств и иных предметов) осуществляется в присутствии их владельца. Если он отсутствует, указанные вещи могут быть подвергнуты досмотру только в безотлагательных случаях, но с обязательным участием двух понятых.

Производство досмотра оформляется специальным протоколом или о нем делается запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании.

Изъятие вещей и документов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения, осуществляется должностными лицами, которым предоставлено право проводить административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, с целью обеспечения доказательств, а также, в зависимости от результатов рассмотрения дела, обеспечения их конфискации, возмездного изъятия, уничтожения или возврата владельцу.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол или делается запись в протоколе об административном правонарушении, административном задержании или осмотре вещей.

Статья 265 КоАП предусматривает особенности изъятия отдельных видов вещей и документов у определенных лиц, а также процессуального оформления изъятия некоторых предметов. К лицу, совершившему правонарушение во время выполнения служебных обязанностей, изъятие, личный досмотр и досмотр вещей применяются только в безотлагательных случаях.

Водители, судоводители и другие лица, управляющие транспортными средствами, речными и маломерными судами и относительно которых имеются достаточные основания считать, что они пребывают в состоянии опьянения, подлежат отстранению от управления этими транспортными средствами или судами и освидетельствованию на состояние опьянения (ст. 266 КоАП). Отстранение, то есть принудительное освобождение лица от управления транспортным средством, осуществляется работниками органов внутренних дел.

С целью обеспечения законности применения рассмотренных мер ст. 267 КоАП предусматривает возможность их обжалования заинтересованным лицом в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или прокурору.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении заключается в составлении протокола уполномоченным на то должностным лицом или представителем общественного формирования (должностные лица исполкомов, органов внутренних дел, органов транспорта, члены общественного формирования по охране общественного порядка, дружинники, общественные инспектора охраны природы и др.). Перечень лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, приведен в ст. 255 КоАП.