**Введение**

Приступая к изучению содержания и особенностей государственного управления, необходимо прежде всего определить, что же такое управление?. Этот термин стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого руководства, его функционального значения. Общетеоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности.
2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.
3. Управление – внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).
4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.
5. Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.
6. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие – прерогатива субъекта управления.

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы, и для понимания управления в социальной (общественной) сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения (например, государство, общество, территориальное образование, общественные объединения, производственные и непроизводственные объекты, семья и т.п.)

Конечно, при этом учитываются особенности социальной сферы, важнейшей из которых является то, что управленческие связи реализуются через отношения людей. Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, каковая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормального функционирования и развития общества.

Управление, понимаемое в социальном смысле, многообразно. В самом широком смысле оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей. В подобном смысле можно говорить о том, что его задачи и функции практически выполняют все государственные органы, независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также и местное самоуправление. В качестве объекта управления здесь выступает все общество в целом, все варианты развивающихся в нем общественных связей.

Социальное управление имеет и специальный смысл. В этом варианте его обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличающий от ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.п.).

Термин «государственное управление» широко используется в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Более 70 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Конституция Украины отказалась от этого термина. Вместо него в оборот внедрен новый термин – исполнительная власть. Означает ли это, что государственное управление впредь не существует или же налицо чисто терминологическая реформация?

На эти закономерные вопросы ответ может быть один: все объясняется конституционным провозглашением разделения властей. Так, в соответствии Конституции Украины государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

**1. Понятие и виды форм государственного управления**

“Формы государственного управления – определённая часть деятельности исполнительно-распорядительного органа, его структурных подразделений и личного состава”. Одним словом - формы государственного управления - это внешнее практическое выражение управленческой деятельности в конкретных действиях, совершаемых субъектами управления. Сказанное свидетельствует о том, что форма управленческой деятельности выражает её содержание. Фактически речь идёт о том, как осуществляется сама управленческая деятельность. Все формы управленческой деятельности прямо или косвенно предопределены в своей основе нормами, с помощью которых государство регламентирует деятельность государственного аппарата.

Закономерности:

1. Форма должна соответствовать характеру данной функции.
2. Форма должна соответствовать компетенции.
3. Должна соответствовать особенностям конкретного субъекта управления.
4. Соответствовать целям данного воздействия (надобность в данных юридических последствиях).

Общепризнанная классификация форм управленческой деятельности в юридической литературе отсутствует, при этом существует многообразие форм их направленности и различное конкретное содержание. Однако, несмотря на неоднозначную интерпретацию, все административисты различают правовые и неправовые формы управления. Чаще всего различают в зависимости от их характера, однако это критерий не всегда чётко выдерживается.

Формы государственного управления делятся на:

1. Акты управления обращенные во вне.
2. Акты организационного действия внутри органа управления (распределение полномочия, материально-техническое обеспечение).
3. Участие в гражданско-правовых договорах.
4. Расчётные учреждения банка.
5. Выступление через своих представителей в суде.
6. Деятельность в качестве носителей многочисленных обязанностей в сфере охраны общественного порядка.

Но эта классификация не отражает всех форм управленческой действительности. Некоторые утверждают, что такая классификация весьма спорна, так как строится на совершенно неопределённых категориях и включает в механизм управленческой деятельности, несвойственные им действия. В связи с этим предлагают другую форму государственного управления:

1. Установление норм права.
2. Применение норм права.
3. Осуществление организационных действий.
4. Оперативно-организационная работа.
5. Осуществление материально-технических операций.

Формы управленческой деятельности

- правовые

- издание общих нормативных актов

- индивидуальные акты управление.

- договор.

- иные юридически значимые действия (это действия удостоверяющие в установленной форме факты, имеющие юридическое значение).

- материальные.

- процессуальные.

- неправовые

- организационные мероприятия.

- материально-технические.

Конец формы

**2. Административно-правовые акты управления**

Акты государственного управления - это особая юридическая форма выражения исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления.
По своему правовому содержанию акт управления представляет собой не что иное, как одностороннее юридически властное волеизъявление субъекта исполнительной власти, с помощью которого практически реализуются задачи и функции исполнительной власти.

Основные черты правовых актов Украинского государственного управления.

1. Представляют собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос, возникающий в процессе его деятельности.
2. Издаются только полномочным субъектом исполнительной власти в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами.
3. Правовой акт управления - юридически-властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти.
4. Это одностороннее волеизъявление указанного субъекта, предопределенное началами, характеризующими исполнительную власть в целом.
5. Содержит в себе юридически-властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата.
6. Определяет правила должного поведения в сфере государственного управления.
7. Может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа.
8. Он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с законом или же другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения.
9. Занимает определенное место в системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти актам вышестоящим звеньев системы исполнительной власти.
10. Представляют собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов.
11. Издается, как правило, в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно.
12. Издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (оформляется соответствующим образом).
13. Административно-правовой акт может быть обжалован или опротестован в установленном порядке.
14. В случае несоблюдения содержащихся в нем юридически-властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность).

Основные черты правовых актов Польского государственного управления.

1. По юридическим свойствам:
- нормативные акты. Нормативные акты государственного управления содержат в себе нормы права. Как правило они рассчитаны на длительное применение.
- индивидуальные (административные) акты. Они не содержат норм права, разрешают конкретный, индивидуальный вопрос управления и принимаются на основе нормативных актов..

2. По сроку действия:
- бессрочные. Это акты с неопределенным сроком действия. Такие акты будут действовать до тех пор, пока их не отменят.
- срочные. В этих актах указан срок их действия. По истечении этого срока акт становится не действительным.
- временные. Временные акты, как правило, действуют в течении неопределенного, но непродолжительного срока.

3. По территории действия:
- акты, действующие на территории всей страны.
- акты, действующие в масштабе административно- территориальной единицы.

4. По компетенции:
- акты гос. управления общей компетенции (постановление Правительства страны).
- акты отраслевой компетенции (разрешают дела в определенной отрасли управления).
- акты межотраслевой компетенции (разрешают дела сразу в нескольких отраслях - решение Министерства финансов).

5. По видам:
- постановления, решения, распоряжения, приказы, инструкции и т.д.

6. По способу выражения:
- словесные (письменные, устные).
- конклюдентные (жесты, сигналы, движения).

Отличие Украинского от Польского актов государственного управления и других нормативных актов.

- от закона отличается тем, что носит подзаконный характер, издается на основе и во исполнение закона.
- от судебных актов. Судебный акт есть акт применения нормы права к отдельным фактам нарушения права. Он не содержит норм права. Акты управления же содержат определенные правила поведения.
- от гражданско-правовых актов отличается по своей юридической природе. Гражданско-правовой акт - это акт соглашение, результат взаимного волеизъявления сторон. Акт же государственного управления - одностороннее, властное волеизъявление субъекта управления.
- от документов. Служебные документы являются источником информации и не имеют юридического значения.

Требования, предъявляемые к актам государственного управления.

1. Целесообразность акта.
В основе акта должно лежать общественное благо, он должен быть научно обоснован, соответствовать реальной обстановке, своевременно принят, должен предусматривать механизм его претворения в жизнь.

2. Законность акта.
Акты государственного управления должны соответствовать существу и цели закона. Должны быть изданы с соблюдением всех процессуальных правил. Должны быть изданы компетентным органом или должностным лицом.
Акты, не соответствующие требованиям законности считаются ничтожными или оспаримыми.
Ничтожные
- если на это есть прямое указание закона;
- если грубо нарушена подведомственность административных дел;
- если нет законного основания для принятия акта;
- если нарушен срок давности и т.д.
Оспоримые - подлежат исполнению, что не лишает индивидуальных и коллективных субъектов права оспорить их законность в установленном порядке.

3. Должен учитывать разграничение предметов ведения и полномочий между субъектами административного права.

4. Должен учитывать правовые акты вышестоящих органов исполнительной власти.

5. Должен быть издан полномочным органом (должностным лицом) в рамках закрепленной за ним компетенции.

6. Должен быть юридически обоснован, в нем должны быть четко определены цели его издания, основания и желаемые юридические последствия.

7. Не должен ограничивать или нарушать установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

8. Должен быть издан с соблюдением установленных для этого правил (процедур). Акт должен быть понятен каждому, оформлен грамотно и надлежащим образом, своевременно доведен до сведения исполнителей.

Акты государственного управления, как правило, вступают в силу с момента их издания. В некоторых случаях указывается срок вступления данного акта управления в силу. Иногда в актах указывается срок их действия.
Особенностью правовых актов управления является то, что их действие не ограничивается собственно сферой государственного управления. В ряде случаев ими регулируются отдельные стороны общественных отношений, состовляющих предмет других отраслей права (например, финансовых, земельных, экологических). Они служат юридическим фактом для возникновения трудовых, налоговых, предпринимательских, частично и гражданских правоотношений.
Правовые акты управления решают многие вопросы, связанные с детализацией и конкретизацией законодательных актов. Изданные в нарушение принципа подзаконности правовые акты управления могут быть приостановлены либо отменены в установленном порядке. В последнем случае полномочия по отмене противоправных управленческих актов все в большей степени принадлежат органам судебной власти. Исполнительные органы (должностные лица) не могут изменять или отменять судебные акты. Но они нередко играют роль доказательств по жилищным, трудовым, административным делам, рассматриваемым в судебном процессе.
Таким образом, под правовым актом управления понимается основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.
В последние годы появился новый вид актов, касающихся форм управленческой деятельности, - так называемые административно-правовые договоры (соглашения). К ним относятся:
- договоры, заключаемые в соответствии с законами о разграничении предметов ведения и полномочий между страной и ее субъектами;
- договоры (соглашения) между странами СНГ по различным вопросам управленческой деятельности;
- договоры (контракты) о приеме на государственную (в том числе военную) службу и др.

**3. Понятие и виды, методы государственного управления.**

Метод управленческой деятельности, это способы и методы достижения поставленных целей, решение возникающих задач. Метод государственного управления- характер волеизъявления одного участника управления в отношении другого. Метод управленческой деятельности - это есть способ приёма управляющего воздействия, на объекты управления, на управляемые системы.

Все методы Польских органов управления делятся на:

1. Методы внеэкономического воздействия.
2. Методы экономического воздействия.
* организационные.
* административные.
1. Морально-политические (убеждение, воспитание и т.п.).
2. Экономические (материальное поощрение различных лиц и коллективов, стимулирование производственной или иной деятельности).
3. Организационные (прогнозирование, координация, контроль и т.д.).
4. Административно-деликтивные.

Методы в деятельности Украинских органов управления подразделяются:

1. Общие методы - методы используемые на всех важнейших стадиях управленческого процесса (метод убеждения, наблюдения, контроля и разработки, методы косвенного и прямого воздействия на управляемый объект, регулирование, общее руководство и непосредственное управление).
2. Специальные методы - это методы применяемые при осуществлении отдельных функций на отдельных стадиях процесса управления (методы выполнения отдельных функций, выработка и принятие решений, программно-целевой метод, гласные и негласные методы).
3. Административные методы - это способы воздействия на деятельность предприятий, учреждение, организаций, на поведение трудовых коллективов, должностных лиц и граждан со стороны органов государственного управления, путём прямого установления их обязанностей, путём приказа, опирающегося на гласное полномочие и систему подчинённости. При использовании административных методов должностное лицо прямо предписывает управляемому, что и как он должен делать.
4. **4. Понятие административного принуждения.**

Решающая роль в борьбе с правонарушениями принадлежит государству. Оно имеет специальный аппарат принуждения. Правовые нормы определяют, за что государственные органы могут применять метод принуждения "(основания принуждения), виды и размеры принудительных средств (санкций) и порядок их применения." Государственное принуждение, "опосредствуясь в праве, выступает в форме правового принуждения и, как правило, выражается в конкретных мерах принудительного характера, применяемых уполномоченными на то органами государства (должностными лицами) в связи с неисполнением правовых норм." В праве выделяют 4 вида мер юридического (правового) принуждения:

Дисциплинарное

Материальное (гражданско-правовое)

Уголовное

Административное

Административное принуждение является особой, самостоятельной разновидностью правового принуждения. "Административное принуждение играет важную роль в охране правопорядка, включает в себя большое число средств пресечения (задержание граждан, запрещение эксплуатации механизмов и т.д.), использование прекращает антиобщественные действия, предотвращает наступление общественно вредных последствий." Применение административного принуждения обусловлено:
во-первых, необходимостью в установленных законом случаях наказать правонарушителей,
во-вторых, необходимостью пресекать и,
в-третьих, предупреждать правонарушения.
"Административное правонарушение (проступок) - негативное социально-правовое явление, поскольку на носит вред охраняемым нормам административного права... общественным и личным интересам (благам). В силу этого общество (государство) вынуждено вести борьбу с ними посредством установления соответствующих правовых запретов." Поэтому целью применения мер административного принуждения является "защита охраняемых правом общественных отношений."

Меры административного принуждения могут применяться как при наличии, так и при отсутствии правонарушений (на пример, при чрезвычайных обстоятельствах, при необходимости предупредить совершение правонарушения). В литературе высказывается и иное мнение. Так, Д.Н. Бахрах считает, что "административное принуждение - это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти, установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями". Д.Н. Бахрах отмечает, что "всякую принудительную меру следует рассматривать как дозволено в виде исключения нарушения неприкосновенности личности и ее прав. ... Мерой принуждения может быть только индивидуальный акт, имеющий конкретного адресата."

"Административное принуждение применяется только к правонарушителям в случаях и в порядке, указанном в законе". Он указывает, что "как и вообще все средства государственного принуждения, административные меры применяются в связи с правонарушениями. Но они применяются в связи с наличием особого основания - административного проступка. Поскольку проступки менее вредны чем преступления той меры административного принуждения в общем менее суровы, чем уголовное наказание."

“Административное принуждение является разновидностью юридического (правового) принуждения и состоит в применении уполномоченными на то административно-юрисдикционными органами (должностными лицами), народными судами (судьями) установленных нормами административного права принудительных мер воздействия к правонарушителями в связи с неисполнением правовых предписаний.” Административное принуждение имеет свои индивидуальные особенности. Выделяются следующие характерные черты административного принуждения:

“1. Основанием применения мер административного принуждения является административный проступок, а в случаях, прямо предусмотренных законодательством, - преступление, не представляющее большой общественной опасности.

2. Меры административного принуждения применяются к лицам и органам, в отношении которых субъект административной власти не является вышестоящим в порядке подчиненности и не обладает по отношению к ним административной властью.

3. Субъект административной власти и нарушитель не являются членами одного коллектива и последний непосредственно не подчинен по службе тем, кто применяет к нему меры административного принуждения.

4. Административное принуждение осуществляется органами государственного управления и только в некоторых специальных случаях народными судами (судьями), органами общественных организаций (товарищеские суды, технические и правовые инспекторы профсоюзов и т.п.), но в порядке, установленном номами административного права.

5. Являются результатом реализации государственно-властных полномочий и состоит в понуждении к исполнению гражданами и должностными лицами установленных правовыми нормами юридических обязанностей.

6. Применяется для прекращения противоправных действий, наказания нарушителей в административном порядке, обеспечения общественной безопасности и установленного правопорядка.

7. Осуществляется в рамках административно процессуальных норм.

8. Способствует профилактике преступлений.

9. Осуществляется на строго правовой основе.”

Как уже отмечалось, правом применения административно-принудительных мер пользуются не все, а только специальн0 уполномоченные органы государственного управления. Это облегчает контроль и надзор за применением мер принуждения. Произвольное присвоение правомочий по применению административного принуждения является грубым нарушением законности.

Меры административного принуждения имеют профилактическую направленность, являются средством предупреждения преступности, так как применяются к лицам не имеющим устоявшихся антиобщественных установок, совершающим малозначительные отклонения от правовых предписаний. Именно это и обуславливает множественность и многочисленность применяющихся различными субъектами правоприменения административно-правовых средств воздействия.

Административное принуждение - широкое понятие, формы его конкретного выражения очень разнообразны, что обуславливается разнообразием задач органов государственного управления и условий, в которых они действуют.

Административное принуждение служит целям обеспечения государственной дисциплины, законности и правопорядка.

**4.1. Виды административного принуждения, их правовая характеристика.**

 Большое теоретическое и практическое значение имеет вопрос о классификации мер административного принуждения, который до настоящего времени не получил единого решения и в теории, ни на практике” Четкая классификация мер административного принуждения необходима,

 Во-первых, для уяснения сущности разнообразных мер принуждения, применяемых органами управления, их цели, их взаимодействия.

Во-вторых, это имеет большое значение для применения мер принуждения, обеспечения эффективности воздействия на правонарушителей.

В-третьих, четкая и точная классификация необходима практическим работникам при решении вопросов о привлечении к уголовной либо административной ответственности, а также при заменен уголовной ответственности - административной по ряду преступлений, не представляющих большой общественной опасности.

В-четвертых, правильная классификация является необходимой предпосылкой для их научной кодификации.

В административно-правовой литературе высказываются различные точки зрения о классификации мер административного принуждения. Так Бахрах Д.Н. различает среди них: “меры пресечения, аминистративно-восстановительные меры и наказания.” Он отмечает, что “меры пресечения направлены на прекращение противоправных действий и состояний, они используются для того, чтобы не допустить новых правонарушений, вредных последствий”, “восстановительные меры - применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей. Поэтому вид и размер этих мер зависит от характера и размера вреда, причиненного правонарушителем.”

Некоторые считают, что предложенная Бахрах Д.Н. классификация “не проводит достаточно четкой границы между различными правовыми мерами. В группе мер административного пресечения объединены и административно-процессуальные меры (административное задержание, задержание и арест имущества) и административно-правовые санкции, которые автор именует самостоятельными мерами административного пресечения (например приостановление работы предприятия).”

Он также утверждает, что критерием классификации мер административного принуждения, применяемых в связи с правонарушением, может служить “непосредственная цель применения тех или иных мер, по указанному критерию они делятся на две подгруппы: административно-процессуальные меры и административно-правовые санкции.” Из изложенного можно сделать вывод о том, что система мер административного принуждения состоит из трех самостоятельных подразделений
1. административно-процессуальные меры;
2. административно-предупредительные меры;
3. административно-правовые санкции.”

При этом он отмечает, что “административно-правовые санкции осуществляют охрану правопорядка и с помощью кары, восстановления и принудительного исполнения правовой обязанности, обеспечивающей реальное исполнение. Соответственно они могут носить карательный, восстановительный и пресекательный характер” Под административно-правовой санкцией понимается “элемент нормы административного права, установленный в целях ее охраны, содержащей указание на те меры государственного принуждения, которые применяются к нарушителям данной нормы, выполняющей свою роль либо кары, либо восстановления, либо реального исполнения и применяемый, как правило, в административном порядке.”

В целом по вопросу о классификации мер административного принуждения в науке административного права выделяют две основные точки зрения (другие - это модификация этих двух точек зрения).

**4.1.1 Административно-предупредительные меры.**

“Административно-предупредительные меры являются самостоятельным видом мер принуждения, назначение которых - предупреждение правонарушений и обеспечение общественной безопасности.”

Административно-предупредительные меры имеют строго целевой профилактической характер и направлены на предотвращение создания противоправных и иных, представляющих общественную опасность, ситуаций.” Основанием для применения административно-предупредительных мер является не правонарушение, а наступление особых установленных законодательством условий.”\*

К административно-предупредительным мерам относят:

“-административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

- таможенный досмотр;

- спецконтроль пассажиров и судов гражданской авиации;

- привод, регистрация и официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения;

- изъятие огнестрельного оружия у лиц страдающих психическими заболеваниями;

- проверка документов (при обеспечении паспортного режима, у водителей автотранспортных средств, в погранзоне и др.);

- предрейсовое освидетельствование водителей автомототранспорта;

- закрытие границы на участке, сопряженном с территорией, пораженной эпидемией (эпизоотией);

- прекращение движения транспорта при ремонте дорог, электрокабелей;

- ограничение движения транспорта при авариях, овалах, обрывах линий электропередач;

- убой животных в случаях заболевания их заразными болезнями;

- уничтожение недоброкачественных продуктов питания;

- ограничение права водопользования и т.п.”

Администратино-предупредительные меры выступают в виде административных ограничений (например, введение карантина при эпидемиях и эпизоотиях и т.д.) или в виде определенных административных действий в отношении той или иной категории организаций и лиц (например, таможенных досмотр).

“Особую группу составляют так называемые лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых состоит не только в обеспечении общественной безопасности, но и в лечении опасных для общества душевнобольных, алкоголиков, инфекционных больных и т.д.”\*

Итак, меры административного предупреждения являются разновидностью административно-принудительных средств воздействия.” Их главной особенностью является четко выраженный профилактический характер, что позволяет использовать эти меры для предупреждения правонарушений, обеспечения общественной безопасности в специфических условиях, когда интересам общества создается известная угроза, в то же время, меры административного предупреждения применяются при отсутствии правонарушений, в особых или чрезвычайных обстоятельствах. Реальных правонарушений при этом нет, но они могут появиться, если не будут применены меры административного предупреждения, что позволяет им быть важнейшим средством превенции административных и иных правонарушений.”

**4.1.2. Меры административного пресечения.**

Меры административного пресечения используются как средство принудительного прекращения правонарушений и предотвращения их вредных последствий. Эти меры направлены на принудительное прекращение противоправного поведения, недопущение, устранение вредных его последствий, на создание условий для возможного привлечения виновных лиц к административной ответственности. “По своей цели меры административного пресечения отличаются от административных взысканий и административно-предупредительных мер. Главная их цель состоит в прекращении противоправного поведения, устранении противоправной ситуации, принуждении правонарушителя вести себя правомерно, в рамках, установленных правил общежития.”

“ В отличие от административно-предупредительных мер меры пресечения применяются в связи с совершенными правонарушениями и к субъектам, их совершившим.” В одних случаях пресекается конкретное действие, - неправомерная линия поведения, образ действий. В других случаях основанием для применения меры пресечения служит конкретный административный поступок (например, мелкое хулиганство”, в-третьих - систематические нарушения, антиобщественный образ жизни (например, занятие бродяжничеством, тунеядством и т.п.).” Отдельные авторы считают, что меры административного пресечения могут применяться как при наличии, так и при отсутствии правонарушений. Во всех случаях они являются средством охраны… общественных отношений от наличных или возможных на них посягательств… основное назначение пресекательных мер в системе правоохранительных средств состоит в принудительном прекращении противоправных действий. Превенция их пресекательными мерами сближает последние с мерами административно-предупредительными. “Разумеется, мерами пресечения… общественные отношения охраняется охраняются от правонарушений, более того, осуществление этой задачи является основным назначением некоторых из них задержание нарушителей и т.п. Однако отдельные меры административного пресечения могут применяться при отсутствии виновного противоправного деяния. Таковы принудительные действия, пресекающие общественно-опасную деятельность душевнобольных и малолетних”. Но в отличие от последних, основанием применения мер пресечения является не возможная, а непосредственная опасность, угрожающая охраняемым административным правом отношениям.”

Меры административного пресечения могут применяться как самостоятельно (закрытие в связи с антисанитарным состоянием предприятия общественного питания), так и в совокупности с административными взысканиями, при этом они обеспечивают возможность взыскания и как правило им предшествуют (задержание нарушителя общественного порядка с последующим наложением на него административного штрафа).

Меры административного пресечения многообразны. Это обусловлено тем, что “в различных условиях, в отношении различных субъектов различные государственные органы должны применять наиболее эффективные средства для прекращения антиобщественных действий. Большое разнообразие мер пресечения свидетельствует о том, что основное внимание в нашей стране уделяется профилактике правонарушений, своевременному предотвращению дальнейших противоправных действий. Меры административного пресечения используются не только для защиты интересов общества, но и для защиты интересов, здоровья, жизни самого правонарушителя (например, управление транспортным средством в нетрезвом состоянии и т.п.).”

В административно-правовой литературе существуют различные перечни мер административного пресечения.

К админитративно-пресекательным мерам относятся следующие:

“- Задержание применяется как средство прекращения правонарушения для доставления нарушителя в милицию, установления личности и составления протокола (акта) о правонарушении.

- Арест и изъятие имущества применяются в отношении предметов, находящихся в неправомерном владении.

- Приостановление работ может быть применено в отношении предприятий, допускающих такие нарушения установленного порядка деятельности, которые угрожают здоровью и жизни людей. Особым случаем такого приостановления является прекращение эксплуатации автомобилей, техническое состояние которых создает угрозу безопасности движения.

- Временное отстранение от работы используется как средство административного пресечения в отношении лиц, состояние здоровья которых угрожает окружающим, а также в отношении водителей средств транспорта, находящихся в состоянии опьянения.

- Требования прекратить неправомерное поведение может применяться управомоченными на то органами управления в случае обнаружения такого поведения (нарушений общественного порядка и др.) Такого рода требование носит юридически обязательный характер, его невыполнение влечет за собой надлежащую ответственность.

- Ликвидация результатов неправомерных действий является средством восстановления положения, существовавшего до таких действий. Примером может служить снос самовольно возведенных строений.

- Принудительное лечение может применяться в отношении лиц, больных венерическими болезнями, СПИДом, психически больных, совершивших общественно - опасные деяния.”

Общим основанием административного задержания служит административный проступок. Помимо общей предпосылки-совершения проступка - для задержания необходимо одно из следующих условий (дополнительных): “наличие серьезных оснований предполагать, что активные противоправные действия будут продолжатся, что правонарушитель может причинить ущерб общественным интересам, другим гражданам, себе; отсутствие возможности составить протокол о проступке и иные документы непосредственно на месте (личность виновного не установлена, нужно провести медицинское обследование и т.д.); отказ уплатить штраф на месте или расписаться в квитанционной книжке и указать свой адрес, если отсутствуют свидетели, которые могут сообщить необходимые данные о нарушителе.”

“Административное задержание является мерой административно-процессуального характера, применяемой в связи с совершением правонарушения и состоящей в кратковременном ограничении свободы правонарушителя.

Следует отличать административное задержание от личного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступных действий.

Последнее производится в случаях прямо предусмотренных уголовным законом:

“Орган дознания вправе задерживать лицо, подозреваемое в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы, только при наличии одного из следующих оснований:

- когда это лицо застигнуто непосредственно после его совершения;

- когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо, как на совершившее преступление;

- когда на подозреваемом или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления.

“Задержание производится, если совершено правонарушение и имеется хотя бы одно из названных выше дополнительных условий необходимых для:

- составления протоколов;

- обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела;

- обеспечения исполнения постановления по делу об административном правонарушении.”

Административное задержание по основаниям, целям и срокам разделяют на две группы: задержание на общих основаниях и специальные виды задержания.

"Специальное задержание продолжается более длительный срок, чем общее, поэтому оно может производится только в случае совершения лицом определенного, прямо указанного в законе проступка (например, мелкого хулиганства."

К задержанию на общих основаниях обычно относят такое задержание, "которое производится работниками милиции на срок не более трех часов, а задержанных содержат в дежурной комнате или ином служебном помещении."

Законодательство закрепляет пять специальных видов административного задержания:

- задержание лиц, находящихся в состоянии опьянения;

- задержание лиц, совершивших мелкое хулиганство;

- задержание лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством;

- задержание лиц, уклоняющихся от явки в суд, рассматривающий дело о совершенных ими проступках;

- задержание нарушителей пограничного режима.

В целом административно-пресекательные меры направлены на принудительное прекращение противоправного поведения, при наличии правонарушения.

**Заключение**

В Заключении хотелось бы отметить, что в обществе все главное: производство, распределение, обмен и потребление, социальная сфера, наука, литература и искусство, право и мораль, архитектура и коммуникации, история и духовная культура, здоровье и физическое развитие людей и многое другое. Но все это может тогда создать благоприятный и рациональный образ жизни, когда будет сведено в целостную, динамичную, гармоничную систему и «работать» на человека. Несмотря на то, что имеются естественные взаимосвязи между всеми явлениями и процессами, должную системность, развитие, производительность и экономичность общественной жизни придает управление. Ибо только и исключительно оно обладает единством таких способностей, как целеполагание, организация и регуляция.

Проблема заключается в осознании политическим (государственным) руководством и широким общественным мнением актуальности, важности и незаменимости управления. Развитые западные страны давно осознали эту истину. Пора и нам ускорить этот процесс.

**Литература**

 1.Гражданское право.Часть 1.Учебник/ Под ред.Ю.К.Толстого,А.П. Сергеева.- М.:Издательство ТЕИС,1996. - 292-300с.

 2.Гражданский кодекс Украинской ССР: Нучн.-практ.коммент. Пер. с укр. /И.Г.Агапов,М.И.Бару,И.А.Беленчук и др. -К: Политиздат Украины,1981.- 639 с.

 3.Кодекс Украины об административных правонарушениях /Утвержден Законом от 18.12.1984г.//ВВС Украины.- Приложение к N51.-ст.1122

 4.Кодекс законов о труде Украины/Утвержден Законом УССР от 10 декабря 1971 г.//ВВС УССР.-1971.-N50.-ст.375.

 5.О предприятиях в Украине:Закон Украины от 27.03.1991 г.//Ведомости Верховного Совета Украины.-N24.- Ст.272

 6.О свободе совести и религиозных организациях: Закон Украины от 23 апреля 1991 г.//Ведомости Верховного Совета Украины.-N25.-Ст.281.

 7.О хозяйственных обществах: Закон Украины от 19 сентября 1991 г. //Ведомости Верховного Совета Украины.-1991.-N49.-ст.682.

 8.Советское административное право: Учебник.- С56 М.: Юрид.лит.,1985г.

 9.Политологический словарь. - К.: ИнноЦентр. Варшава - 1991.

1. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях
2. Комментарий с Основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях под ред. Лазарева Б.М. - М.: Юрид. лит., 1983
3. Советское административное право: Учебник под ред. Василенкова П.Т. - М.: Юрид. лит., 1990
4. Право Республики Польша. Части Общая и Особенная:, - Гданьск, 1978
5. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. Учебное пособие. - Тюмень: ТГУ, 1994
6. Бахрах Д.Н., Серегин А.В. Ответственность за нарушение общественного порядка. М. Юрид. лит. 1977
7. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989
8. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. Учебное пособие. М., 1988
9. Бахрах Д.Н. Административное принуждение в ССР, его виды и основные тенденции развития. М., 1972
10. Бахрах Д.н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969
11. Веремеенко И.И. Администратино-правовые санкции. М.: Юрид. лит., 1975