ВВЕДЕНИЕ

государственное управление административное право

Административное право является одной из ведущих отраслей в системе права, которая, как, впрочем, и многие другие в настоящее время находится в стадии реформирования.

Эта работа подготовлена с цельюоказания помощи в изучении «Административногоправа Украины» студентами, обучающимися по специальности «правоведение». Полезнойона будет также и дляработников органов исполнительной власти и местного самоуправления, для всех, кто интересуется проблемами государственного управления.

В данном курсе нашли отражение вопросы осуществления исполнительной власти, организации государственного управления, их соотношение, значения административного права для этой деятельности. Изложены предмет, метод, система, источники административного права, а также роль административного права в современных условиях государственного строительства в Украине.

Освещены проблемы, касающиеся административно-правовых норм и отношений, их видов и особенностей. Отражена история развитиянауки административногоправа. Достаточно полно рассмотрено правовое положение субъектов административного права (система, классификация, полномочия, особенности правового регулирования органов исполнительной власти).

Значительное внимание уделено характеристике правового положения органов и учреждений юстиции. В теме «Государственные служащие» предпринята попытка осветить проблемные вопросы государственной службы, указав при этом как недостатки в действующем законодательстве, так и положительные моменты.

Кроме того, в работе освещены вопросы административно-правового статуса граждан, в т.ч. и иностранных, объединений граждан, как субъектов административного права, их права и обязанности в сфере государственного управления. Значительное внимание уделено формам, методам управления, дана их характеристика, основной формой государственного управления являются правовые акты, посредством которых решается большинство вопросов управления делами государства и общества.

## ТЕМА 1. СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО РОЛЬ В ОБЩЕСТВЕ

* 1. **Общее понятие управления. Виды управленческой деятельности**

Управление является необходимым условием развития общества, совместной работы людей по достижению поставленных целей в соответствующих сферах и отраслях деятельности. Эта деятельность осуществляется лицами-субъектами управления и может быть охарактеризована как целенаправленная совокупность действий, обеспечивающих согласование и координацию совместной работы с целью достижения общественно значимых целей и решения поставленных задач.

Разнообразие объектов управления дает возможность выделить *три группы видов управленческой деятельности:* социальную, техническую и биологическую.

Техническое управление связано с созданием людьми, их объединениями машин и механизмов, а также «управления ими» с целью облегчения условий труда.

*Биологическое управление* направлено на использование объективных законов природы, открываемых биологическими науками по выведению новых сортов растений и пород животных.

*Социальное управление* – это деятельность людей, их общественных и государственных объединений, управления человека человеком, обществом в целом.

Следует подчеркнуть, что техническое и биологическое управление осуществляется в рамках социального, поскольку все виды управления связаны с объединением усилий людей для достижения соответствующих целей, однако имеют различную направленность (объект).

В теории управления, социального в том числе, часто говорится о кибернетическом управлении. Это явление имеет большое распространение. Однако представляется*,* что кибернетическое управление связано со всеми ранее упомянутыми видами управления, изучает их с формальной точки зрения. Достижения кибернетики используются в науке и практике управления. Это, так сказать, процесс управления.

Для правильного понимания управления как социального явления следует исходить из содержания управленческой деятельности как функции организованных систем, созданных для обеспечения взаимодействия составляющихих элементов, поддерживающих необходимый режим работы с целью достижения поставленных целей и заданий внутреннего и межсистемного характера. Основными элементами управления являются субъект и объект (действующий по принципу самоорганизации), взаимодействующие на разных ступенях иерархии путем управляющего (руководящего) воздействия субъекта на объект.

Социальному управлению присущи все названные черты. Однако следует учитывать особенности социальной сферы, где управленческие связи реализуются через взаимоотношения людей, проявляющиеся в организации общественной жизни. В самом общем плане социальное управление, управление обществом в целом можно понимать как механизм организации общественных связей, осуществляемых всеми государственными органами, независимо от конкретного назначения, органами местного самоуправления, а также объединениями граждан. Исходя из этого**,** социальное управление:

- во-первых, проявляется через совместную деятельность людей, организует их для такой деятельности в соответствующие коллективы и организационно оформляет;

- во-вторых, своим главным предназначением имеет упорядочение и урегулирование совместной деятельности путем обеспечения согласованных индивидуальных действий участников такой деятельности посредством воздействия на их поведение (волю);

- в-третьих, выступает в роли регулятора управленческих взаимоотношений, возникающих между субъектом и объектом в процессе практической реализации функций социального управления;

- в-четвертых, является властным, поскольку базируется на подчинении воли участников *управленческих* отношений - субъект формирует и реализует волю, а объект ей подчиняется;

- в-пятых, имеет особый механизм реализации через организационно оформленные группы людей, в качестве которых выступают органы исполнительной власти (государственного управления), органы местного самоуправления и объединения граждан, либо уполномоченные представители этих организаций.

Социальное управление имеет специфическое предназначение, особые формы осуществления, организации общественных связей. В широком понимании, как уже было подчеркнуто раньше, управленческие задачи и функции решают все государственные органы, независимо от их предназначения, органы местного самоуправления, объединения граждан. В связи с этим принято разделять социальное управление на общественное, осуществляемое органами местного самоуправления, объединений граждан, других негосударственных организаций, и государственное - под которым понимается специфический вид государственной деятельности - исполнительная деятельность - функционирование которой связано с формированием правовой отрасли - административного права. Следует также отметить, что управленческие связи прослеживаются и в деятельности законодательного органа - Верховной Рады Украины, судебной и прокурорской системах, однако они являются внутренними, организационно-правовыми, связанными с руководством своей системой.

В системе общественного управления особенное место занимает местное самоуправление, являющееся правом территориальной общины - жителей села либо добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселков и города для самостоятельного решения вопросов местного значения в соответствии с Конституцией и законами Украины. Местное самоуправление осуществляется территориальными общинами как непосредственно, так и через органы городского самоуправления - сельские, поселковые, городские рады и исполнительные органы.

Объединения граждан и прочие негосударственные организации осуществляют управление на основании своих уставов в пределах требований Конституции и законов Украины.

* 1. **Понятие и структура государственного управления**

Государственное управление обязательно включает три элемента: принятие решения, его выполнение и контроль исполнения. Государственное управление как часть государственной деятельности имеет своим основным назначением осуществление исполнительной власти и включает все три названных элемента. Государственный характер такого управления состоит в том, что в его процессе реализуются задачи, функции и интересы государства. Для его осуществления создаются специальные органы (учреждаются должности), действующие в рамках закона и в пределах своих полномочий. Исполнительная деятельность является основным назначением государственного управления и составляет наиболее важную его сторону. Вместе с тем для непосредственного руководства экономикой, социально-культурным строительством и административно-политической деятельностью, исполнительная деятельность связана непосредственно с распорядительной, составляющей другую сторону государственного управления. Исполнительная и распорядительная деятельность органов исполнительной власти проявляется в отношениях власти и подчинения, предоставлении субъектам этой деятельности юридически - властных полномочий.

Как самостоятельная форма государственной деятельности государственное управление обладает присущими ему характерными чертами, вытекающими из его природы, - осуществление исполнительных и распорядительных полномочий:

а) имеет общегосударственный характер, поскольку охватывает наиболее важные стороны жизнедеятельности государства и общества;

б) направлена на выполнение Конституции и законов Украины - т.е. является подзаконной деятельностью;

в) имеет юридически - властный, распорядительный характер;

г) имеет организационное содержание, с его помощью достигается регулирование и координация совместной работы людей;

д) является активной и целенаправленной, имеет непосредственными объектами своего влияния отрасли экономического, социального и административно-политического строительства;

е) осуществляется непрерывно и постоянно.

Содержанием государственного управления является комплекс функций, называемых функциями управления. Через их реализацию субъекты исполнительной власти осуществляют управленческие процессы, достигают поставленной цели. Функция управления связывает в одно целое запланированный результат, практическую деятельность по выполнению намеченных задач и полученный результат. Запланированный результат может быть достигнут лишь в случае, когда правильно, с учетом реальных возможностей (обеспечения материально-финансовыми, человеческими ресурсами (специалистами), объективной информацией, законодательной основой и т.д.) устанавливаются управленческие задачи. Функции государственного управления относительно самостоятельные элементы исполнительной государственной деятельности, осуществляемой на основе закона либо иного правового акта специальной системой органов исполнительной власти, присущими им методами. Своей целью функции управления имеют выполнение задач государства и общества путем властно-организационной деятельности в разных процессуальных формах.

Государственное управление осуществляется в соответствии с *принципами*, закрепленными Конституцией Украины. В современной юридической литературе система принципов государственного управления, как правило, не рассматривается. Однако необходимо отметить, что любая деятельность имеет какую-либо основу, а тем более управленческая. Конституция Украины дает возможность отнести к принципам государственного управления следующие:

- ответственности органов исполнительной власти (должностных лиц) за порученное дело, перед человеком и государством;

- верховенства права;

- законности;

- участия граждан и их объединений в управлении;

- равноправия граждан в управлении;

- гласности.

*Принцип ответственности органов исполнительной власти и должностных лиц* перед человеком и государством вытекает из содержания ст. ст. 2, 17, 19 и др. Конституции Украины. Согласно ст. 2 Конституции государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства.

Органы исполнительной власти ответственны перед Президентом Украины, подконтрольны и подотчетны Верховной Раде Украины в рамках, предусмотренных ст. ст. 85, 87 Конституции Украины, органам исполнительной власти высшего уровня, а также районным и областным радам в границах, предусмотренных законом. Решения высших органов являются обязательными для низших в соответствии с распределением их полномочий. Взаимоотношения высших и низших органов исполнительной власти осуществляются на основе субординации.

*Принцип верховенства права*в Украинезакреплен вст. 8 Конституции.В соответствии с ним Конституция Украины имеет наивысшую юридическую силу,а ее нормы являются нормамипрямого действия. Законы и другие нормативно-правовые акты принимаются лишь на основанииКонституции Украины и должны ей соответствовать.

*Принцип законности* непосредственно связан с принципом верховенства права и вытекает из него, а также базируется на положениях Конституции Украины, в соответствии с которыми Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основании, в рамках полномочий и способами, предусмотренными Конституцией и законами Украины. Законность должна быть реальной. Закон стал в Украине основным источником права, принятым в соответствии с Конституцией. Реальность законности гарантируется в первую очередь обязанностью государственных органов и должностных лиц соблюдать ее, ответственностью перед народомУкраины**,** а также судебным контролем (в т.ч. со стороны Конституционного Суда Украины), прокурорским надзором, контролем со стороны специально созданных органов исполнительной власти (инспекций, администраций, комиссий, комитетов), а также правом граждан на обращение в государственные и общественные органы, в т.ч. суд.

В соответствии со ст. 38 Конституции Украины граждане имеют *право принимать участие в управлении государственными делами*, свободно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В осуществлении функций государственного управления граждане принимают участие путем объединения в политические партии и общественные организации. С помощью таких объединений граждане осуществляют защиту своих прав и свобод, удовлетворяют политические, экономические, социальные, культурные и другие интересы.

Граждане пользуются *равным правом доступа к государственной службе*, а также к службе в органах местного самоуправления. Они имеют равные конституционные права и свободы и являются равными перед законом. Не может быть привилегий либо ограничений по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по речевым или другим признакам. Конституционные права и свободы гарантированы и не могут быть отменены.

*Равноправие граждан Украины* обеспечивается во всех отраслях экономической, политической, социальной и культурной жизни, ограничения участия в государственном управлении устанавливаются исключительно законом (осужденные к наказанию в виде лишения свободы, недееспособные).

*Принцип гласности в государственном управлении* связан в первую очередь со свободным доступом граждан к информации, касающейся их лично, а также информации о деятельности органов исполнительной власти всех уровней, кроме сведений, являющихся государственной тайной либо иной защищенной законом тайной. Каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, качестве продуктов питания и предметов быта, а также право на ее распространение. Подобная информация не может быть засекречена (ст. 50 Конституции Украины).

Каждому гарантируется право *знать свои права и обязанности*. Законы и другие нормативно-правовые акты, определяющие права и обязанности граждан, должны быть доведены к сведению населения в порядке, установленном законом, а не доведенные – являются недействительными.

Ст. 32 Конституции Украины гарантирует *судебную защиту права опровержения недостоверной информации о себе и членах своей семьи*и права требовать изъятия какой-либо информации, а также право на компенсацию материального и морального ущерба, нанесенного сбором, хранением, использованием и распространением подобной недостоверной информации.

* 1. **Понятие и основные черты исполнительной власти**

В соответствии со ст. 6 Конституции Украины государственная власть осуществляется *по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную*. Однако это не свидетельствует об отказе от термина «государственное управление» либо «управление государственными делами» (например ст. 38 ч. 1 Конституции Украины). Широко термин «государственное управление» используется как в отечественной, так и в зарубежной литературе и законодательстве.

Использование термина *«исполнительная власть»* связано прежде всего с переходом к распределению единой государственной власти (условного в известной степени) на три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную согласно функционально - компетенционной специализации. Три ветви единой государственной власти различаются соответствующей самостоятельностью, каждую олицетворяют (персонифицируют) конкретные, соответствующие субъекты, осуществляющие ее. Однако содержание их деятельности направлено на решение общегосударственных задач как единым механизмом с внутренним распределением функций.

*Сущность исполнительной власти* сводится к следующему:

1) исполнительная власть является относительно самостоятельной ветвью (формой, видом) единой государственной власти в Украине - атрибутом государственно-властного механизма, построенного по принципу распределения власти и осуществляется наряду с законодательной и судебной, тесно с ними взаимодействуя;

2) исполнительная власть самостоятельна лишь в связи с практической реализацией Конституции Украины, законов Украины в общегосударственном масштабе и функционально-компетенциальном.На нее возлагается наибольшая часть общегосударственных функций;

3) исполнительная власть имеет государственно-правовую природу, наделена властными полномочиями, проявляющимися в ее возможностях влиять на поведение и деятельность людей,их объединений, праве и возможностях подчинять себе волю других;

4) исполнительная власть осуществляется по принципу распределения государственной власти на ветви не на всех уровнях, а лишь на высшем, поскольку на местном уровне отсутствуют законодательные органы, на уровне района в городе (кроме Киева и Севастополя), где имеются судебные органы, отсутствуют органы исполнительной власти (государственного характера). Нет их и на уровне села, поселка, города. Управление на этом уровне осуществляется органами местного самоуправления;

5) исполнительная власть не может отождествляться с исполнительной деятельностью, поскольку такая деятельность является формой реализации исполнительной власти, видом государственной деятельности соответствующей компетенциальной и функциональной направленности;

6) исполнительная власть осуществляется системой специально созданных субъектов - органами исполнительной власти разных уровней, наделенных исполнительной компетенцией, что не свойственно органам законодательной и судебной власти. Через систему этих органов - исполнительной власти - осуществляется государственное управление, исполнительная и распорядительная деятельность.

* 1. **Исследование соотношения исполнительной власти и государственного управления**

Исполнительная власть не отождествляется с государственнымуправлением**,** характеризующимся как вид государственно-властной деятельности.Вопрос об их соотношениях возникает в связи с тем, что государственноеуправление рассматривается как исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая системой органов исполнительнойвласти. Следует такжеотметить, что в настоящее время из практики государственного строительства, нормотворческой деятельности (содержания нормативно-правовых актов) практически исчезли термины «исполнительно-распорядительная деятельность» и даже «государственное управление».

При рассмотрении соотношения исполнительной власти и государственного управления следует исходить из того, что категория исполнительная власть - политико-правовая, а государственное управление - организационно-правовая. Единственное, что их объединяет, - это исполнительская направленность.

Государственное управление по своему назначению представляет вид государственной деятельности, в рамках которого находит реализацию государственная власть. Это полностью соответствует системе распределения власти, поскольку каждая ветвь единой государственной власти реализует полномочия через деятельность соответствующих субъектов.

Исполнительная власть обретает реальный характер в деятельности соответствующих звеньев государственных органов и их аппарата, получивших название органов исполнительной власти, но продолжающих осуществлять, как и прежде, управленческую деятельность и являющихся, по сути, органами государственного управления. В настоящее время государственное управление осуществляется в рамках единой системы государственной власти по принципу разделения власти, поэтому государственное управление, элементом которого являются исполнительная и распорядительная деятельность, не может противопоставляться исполнительной власти, поскольку с его помощью реализуются властные полномочия субъектов исполнительной власти. Соответственно, все субъекты исполнительной власти являются звеньями системы государственного управления.

Таким образом, суть проблемы соотношения исполнительной власти и государственного управления характеризуется рядом факторов, свидетельствующих о том, что в некоторых случаях им присущи как общие черты, так и отличия по некоторым важным характеристикам. Так, исполнительную власть и государственное управление осуществляют исполнительные органы. Однако к органам управления относятся администрация государственного предприятия, учреждения или организации, не являющиеся исполнительным органом, ибо в противном случае их следовало бы включить в число субъектов исполнительной власти и др. В то же время понятия «субъект исполнительной власти» и «орган исполнительной власти» тождественны.

В настоящее время исполнительная власть в Украине, в известной степени, в ее государственно-управленческом понимании отходит от функций непосредственного управления, характерных для подавляющего большинства государств со строго централизованной системой управления и преобладанием государственной формы собственности. Идут процессы, свидетельствующие об уменьшении значения государственного управления некоторыми сферами жизни, особенно экономикой. На этой основе проявляются тенденции становления системы государственного регулирования, когда непосредственное вмешательство аппарата управления в деятельность объектов уменьшается, а управленческое влияние связывается с самостоятельностью тех или иных структур. Об этом свидетельствует курс на обеспечение реальной оперативной и хозяйственной самостоятельности на региональном и местном уровне предприятий и учреждений. Внимание сосредотачивается на выработке экономической политики, развитии рыночной экономики, стимулировании предпринимательства, разгосударствлении имущества и т.п. Это нисколько не уменьшает роли исполнительной власти в государственном управлении, тем более что между государственным управлением и государственным регулированием принципиальная разница отсутствует, поскольку их цель едина. Управляя, органы исполнительной власти осуществляют регулирование, а регулируя - управление. Отличие заключается в степени влияния руководящего на руководимого и уровне подчиненности или ее отсутствии.

Известно, что ни одно государство еще не отказалось и не откажется от государственного управления как по политическим, экологическим, так и по социальным причинам. Государственно-управленческая деятельность всегда была и будет необходимой, однако ее формы и методы диктуются условиями общественной жизни. В нынешних условиях идут процессы, свидетельствующие об уменьшении прямого управленческого влияния на некоторые стороны общественной жизни, особенно экономику, однако в такой сфере, как административно-политическая деятельность, общий объем «прямого управленческого воздействия» не уменьшается. Одновременно, практика государственной деятельности и законодательства, все больше становятся на путь становления сильной исполнительной власти, способной обеспечить необходимый уровень управления общественными отношениями (создания в соответствии с Конституцией Украины централизованной системы исполнительной власти в государстве, закрепления отношений ответственности, подотчетности и подчиненности местных государственных администраций в соответствии с Законом Украины «О местных государственных администрациях» и др.).

Таким образом, создается система исполнительной власти, которую составляют государственные органы - субъекты исполнительной власти и организационный механизм осуществления исполнительной власти как государственного управления. При этом государственное управление следует рассматривать шире, чем систему исполнительной власти, поскольку оно осуществляется не только органами, входящими в систему исполнительной власти, но и другими, не являющимися органами исполнительной власти (администрацией государственных предприятий и учреждений, руководителями предприятий, учреждений и организаций, относящихся к сфере управления министерств и др.).

* 1. **Взаимосвязь исполнительной власти и государственного управления с административным правом**

Тесная взаимосвязь исполнительной власти и государственного управления - разновидности социального управления, объединяет в одно целое с этими явлениями и такое, как административное право, поскольку формирование административного права - самостоятельной отрасли права, традиционно связывается с государственным управлением. Административное право выступает необходимым и важным инструментом управления социальными процессами в обществе. Границы административно-правового регулирования связанны с деятельностью органов исполнительной власти, охватывают общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в данной сфере государственной деятельности по руководству экономикой, социальной сферой и культурой, административной деятельностью. В некоторых случаях административно-правовое регулирование распространяется на внутриорганизационную деятельность других государственных органов и внешне - организационные отношения органов исполнительной власти с гражданами, негосударственными формированиями.

*Административное право* рассматривается как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления. Его основу составляет административное законодательство, являющееся составной частью (элементом) всего законодательства Украины. Под административным законодательством понимается система правовых актов, в которых находят свое внешнее проявление административно-правовые нормы. Оно охватывает не все нормативно-правовые акты, а лишь те, что относятся к управленческой деятельности.

В настоящее время в системе административно-правового регулирования основное место отводится:

- охране и обеспечению прав и свобод граждан;

- разработке и реализации общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и культурного развития;

- управлению объектами государственной собственности в соответствии с законом, усовершенствованию форм и методов государственного управления;

- решению организационных проблем государственного строительства (координация и направление работы органов исполнительной власти, обеспечение внешнеэкономической деятельности, таможенного дела и т.д.);

- усовершенствованию мер поощрения и применения ответственности в государственном управлении (в том числе государственных служащих);

- установлению и эффективности проведения в жизнь правовых и организационных принципов хозяйствования - обеспечения равных условий развития всех форм собственности, стимулирования предпринимательства, защиты прав собственника, - охраны прав потребителей, недопустимости недобросовестной конкуренции и т.д.;

- регулированию функционирования, в рамках закона, объектов негосударственной собственности;

- осуществлению мер по укреплению законности и порядка.

В соответствии с вышесказанным, *исполнительная власть* представлена в механизме распределения власти органами исполнительной власти. *Государственное управление* осуществляется в рамках этой системы и находит свое проявление в деятельности различных звеньев государственного аппарата, который по своей сути является органом государственного управления. Основное его предназначение - исполнительная и распорядительная деятельность в пределах, предусмотренных административным правом, предписаниями (нормами), составляющими административное законодательство.

## ТЕМА 2. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЕГО МЕСТО В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ

2.1 Понятие административного права как отрасли права. Его связь и взаимодействие с иными отраслями права

Административное право занимает особенное место в механизме правового регулирования.

Название предмета происходит от латинского слова *«аdministrarе»,* 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 внешне - властных 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 которогосостоит 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 (на пример 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 правограничит *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.

**2.2 Система, предмет и метод административного права**

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 лицензийна 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, лицензировании 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 обусловливает *систему административного права,* последовательное размещение составляющих ее элементов - институтов и норм, их единство и структурная взаимосвязь. Она состоит из Общей и Особенной 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;

- способыобеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

*Особенная часть* административного права включает нормы, регулирующие управление экономикой, социально-культурной и административно-политической деятельностью, а также межотраслевое государственное управление.

Содержание Общей и Особенной 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 выделение 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 относится законность, равноправность и др.; к специальным - взаимосвязь правовых форм и методов управления с организационными; специальноеурегулирование 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 властна, а другая - юридически подвластна.

*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 вподчиненности 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. 0ни используются для охраны общественного строя Украины, социально-экономических, политических и личных нрав 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.

**2.3 Значение административного права на современном этапе**

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**,** нарядус принятием Конституции Украины(Основного Закона), важной является подготовка и принятие ряда другихзаконодательных 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 ких 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.

**2.4 Административное право как наука**

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 управленческойдеятельности, разрабатывает научные проблемы, связанные с усовершенствованием административно- правовых институтов общего, отраслевого и межотраслевого управления.

Развитие науки административного права необходимо рассматриватьна общем фоне развития государства и права.

В первые годы Советской власти административным . правом занимались ученые-административисты, чьи научные взгляды и позиции формировались в дореволюоционное 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. Евтихиев. В 1925–1929 гг. в Харькове вышлиихучебники 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 содержаниеих 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 междуними**,** 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 преподавался как до, так и после революции 1917 г. В учебном плат 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 праве в Украине значительный вклад внесли И.II. Пахомов, А.П. Клюшниченко, И.П. Голоснисенко, В.Ф. Опришко, Л.В. Коваль, В.Б. Аверьянов и др., а также профес-соры 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 участия кафедры административного права вышел учебник «Советское административное право».

## ТЕМА 3 ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

**3.1 Понятия источников административного права**

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, подведомственными органу, 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.

**3.2 Виды источников административного права**

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 02.09.93 г.);

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 26.02.93 г.);

- нормативные приказы, инструкции руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств Украины.

6) нормативные приказы руководителей государственных предприятий, объединений, учреждений и организации;

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.

**3.3 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. 5, ст. ст. 106,107), Кабинета Министров Украины - высшего органа в системе органов исполнительной власти (разд. 5, 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).

* 1. **Систематизация административного права и ее особенности**

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.

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.

* 1. **Общая характеристика Кодекса Украины об административных правонарушениях. Его структура и значение**

Основным законодательным актом, устанавливающим ныне административную ответственность, является *Кодекс Украины об административных правонарушениях* с соответствующими изменениями и дополнениями. В системе законодательства об административных правонарушениях он занимает особое место, что определяется рядом обстоятельств:

- во-первых, КУАП не только первый, но в настоящее время и единственный кодификационный акт Украины, содержащий нормы об административных правонарушениях;

- во-вторых, этот акт является наиболее полным по содержанию и самым большим - по объему кодификационным актом, охватывающим практически все разновидности общественных отношений, складывающихся в данной области, включая отношения материального и процессуального характера;

- в-третьих, КУАЛ определяет и общие вопросы административной ответственности, и конкретные составы административных проступков, устанавливая меры взыскания за их совершение а процессуальный порядок применения этих мер.

Структурно КУАП состоит из *Общей и Основной частей*, каждая из которых имеет свое специфическое функциональное назначение. *В общей части* сформулировано понятие административного правонарушения (ст. 9); определены круг субъектов административной ответственности, их право и дееспособность (ст. ст. 12-16); установлены перечень административных взысканий (ст. 24), цель их применения (ст. 23) и даны легальные определения понятий каждого из них (ст. ст. 26-32). Кроме того, регламентированы общие правила наложения взысканий за совершение административных проступков и установлены сроки наложения этих взысканий (глава 4, ст. ст. 33-40). *В Особенной части* сформулированы составы административных проступков с указанием конкретных видов административных взысканий, применяемых за их совершение, и дана классификация административных правонарушений. Так, например. Глава 5 посвящена административным правонарушениям в области охраны труда и здоровья населения; глава 7 регулирует административную ответственность за нарушения правил охраны природы, памятников истории и культуры, за неправильное использование природных ресурсов; в Главе 1 определяются административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность и т.д.

В принципе, все предусмотренные КУАП виды административных правонарушений классифицированы по объекту посягательства с точным определением составов конкретных административных проступков. Причем специфика структуры КУАП состоит в том, что он не только определяет составы административных проступков, но и содержит перечень органов, уполномоченных рассматривать дела об этих правонарушениях, устанавливает их компетенцию и перечень подведомственных им дел (Раздел 3), регулирует производство по делам об административных правонарушениях (Раздел 5), а также исполнение постановлений о наложении административных взысканий (Раздел 5), т.е. исполнительное производство.

В настоящее время как Общая, так и Особенная части КУАП подвергаются постоянным корректировкам и уточнениям. Вносятся изменения и дополнения, имеющие целью привести содержание отдельных статей Кодекса в соответствие с реалиями сегодняшнего дня. Однако, учитывая коренным образом изменившиеся в последнее десятилетие условия экономической и социально-политической жизни Украины, следует признать, что в данный момент уже назрела настоятельная необходимость в существенной переработке всего содержания Кодекса с тем, чтобы привести его в соответствие с Новой Конституцией Украины, Законами Верховной Рады и иными нормативными актами, имеющими отношение к регулированию общественных отношений в данной области.

При этом необходимо учесть, что действующий КУАП в настоящее время не исчерпывает всего нормативного материала, регулирующего административную ответственность. В систему законодательства об административных правонарушениях помимо Кодекса включаются также иные законодательные и другие нормативные акты, которые устанавливают административную ответственность как физических, так и юридических лиц, и действуют автономно вплоть до включения их в Кодекс соответствующим Законом Верховной Рады Украины. Причем, между принятием указанных актов и включением их в Кодекс проходит нередко значительное время, хотя установившие административную ответственность акты действуют, как правило, с момента их опубликования. В качестве примеров таких актов могут быть приведены, в частности, Закон Украины «О правовом статусе иностранцев» от 4 февраля 1994 года, Закон Украины «О внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях относительно нарушений порядка проведения расчетов с потребителями», принятый 23 января 1997 года в связи с введением в 1995 году в действие Закона Украины «0 применении электронных контрольно-кассовых аппаратов и товарно-кассовых книг при расчетах с потребителями в сфере торговли, общественного питания и услуг», и др.

Кроме того, следует иметь а виду, что Кодекс об административных правонарушениях не регулирует применение специальных мер административного принуждения, которые осуществляются органами внутренних дел, службой безопасности, пограничных войск и др. (например, утвержденную совместным приказом Государственного Комитета по делам охраны Государственной границы Украины и Министерством внутренних дел Украины от 25 декабря 1997 года «Инструкцию о порядке передачи подразделениями Пограничных войск Украины иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших законодательство Украины о Государственной границе и правовой статус иностранцев, принятия указанных лиц органами МВД Украины, их содержания и выдворения за пределы государства».

Долгое время вопросы ответственности за некоторые виды нарушений таможенных правил регулировались одновременно нормами таможенного законодательства и законодательства об административной ответственности. 12 декабря 1991 года был принят Таможенный кодекс Украины, который стал базовым нормативным актом в сфере регулирования таможенного дела в стране. Все другие акты законодательства Украины, касающиеся таможенных отношений, должны соответствовать Таможенному кодексу. Приоритет норм Таможенного кодекса существует и в области установления административной ответственности за нарушение таможенных правил. Все составы административных проступков, связанных с нарушением таможенных правил, теперь предусматриваются только Таможенным кодексом Украины.

## ТЕМА 4. ПОНЯТИЕ, ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ. ИХ ВИДЫ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ

#### 4.1 Общая характеристика административно-правовых норм

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

*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*, безих 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 регулируемыхими отношений либо по другим признакам.

В административномправе 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 обяза- но 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 правона отпуск, а администрация должна предоставить работнику возможность отдохнуть. Иногда нормы административного правапостроены таким образом, что необходимо логически отделять гипотезу от диспозиции.

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

**4.2 Понятие административно-правовых отношений и их 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 обязателен *субъект – орган управления* или его представитель, поэтому административно-правовые отношения являются властными.

Для административно-правовых отношений *характеры своеобразные объекты:*

а) для основной части административно-правовых отношений объектом выступает поведение людей (действие либо бездействием) 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 с гражданским (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, тоим 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:

а) по целевому назначению;

б) по способу защиты;

в) по объекту регулирования;

г) по конкретному содержанию;

д) 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 административныхкомиссиях, 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.

**4.3 Понятие и 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, но и другие отрасли права: экологическое право, финансовое, трудовое и т.д. 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.

Для лучшего понимания вышесказанного привожу характерные примеры административно-процессуальных отношений, регулирующих порядок вступления в законную силу определенных видов нормативно-правовых актов. Итак, 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 - (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 советов и их исполнительных органов, а также распоряжения их председателей вступают в силу с момента их принятия, если не установлен другой срок, и доводятся до исполнителей; было бы более правильно - через 10 дней, чтобы с ними могли ознакомиться все граждане, должностные лица, поскольку подобные решения распространяются на территорию соответствующего совета.

Решения и распоряжения местных государственных администраций вступают в силу с момента их принятия, если не установлен иной срок, и доводятся до исполнителей.

В приведенных выше случаях не подразумеваются акты органов исполнительной власти, хозяйственного ведения и контроля, носящие межведомственный характер или затрагивающие интересы граждан. Для них предусмотрен иной порядок вступления в силу, а именно - через 10 дней с момента государственной регистрации в органах юстиции.

**ТЕМА 5. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**5.1 Понятие и виды субъектов административного права**

*Субъекты административного права* – это структуры, наделенные в соответствии с требованиями административно-правовых норм, конкретным объемом прав и обязанностейв сфере исполнительнойвласти.

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, то есть 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.).

**5.2 Понятие и классификация органов исполнительной власти**

Органы исполнительной власти 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 совей 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 (по применению норм права и их защите). 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 в целом предприятия, учреждения, организации. На мой взгляд, к органам управления относится администрация учреждений и организаций. О предприятиях следует сказать отдельно. Поскольку на сегодня большинство предприятий перерегистрированы и имеют иную организационно-правовую форму, а также основаны на негосударственной форме собственности, то, по моему мнению, к органам исполнительной власти можно отнести администрацию государственного и казенного предприятия.

Вышеизложенное позволяет предполагать, что орган исполнительнойвласти - 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 исполнительной 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:

а) Кабинет Министров Украины;

б) 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:

а) органы общей компетенции (Кабинет Министров);

б) органы отраслевой компетенции (например Министерство охраны здоровья);

в) 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.).

**5.3 Кабинет Министров Украины – высший орган исполнительной власти. Его структура и полномочия**

С целью совершенствования 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 Украины, существенно 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-министра Украины, Первого вице-премьер-министра, трех вице-премьер-министров, министров.

*Кабинет Министров Украины возглавляет Премьер-министр*, 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 поручению Президента продолжает выполнять свои полномочия до начала работы вновь сформированного Кабинета Министров, но не более, чем до 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).

**5.4 Понятие и место министерства и ведомства в системе органов исполнительной власти. Акты, издаваемые ими**

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. «0б 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 инструкция, 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).

**5.5 Структура, порядок создания и полномочия местных органов** **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 председатели местных администраций. Председатели же местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины.

Председатели 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 советам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными или областными советами, 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.

* 1. **Правовое положение администрации государственных предприятий, учреждений и организаций**

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

Предприятие - самостоятельный хозяйствующий уставной субъект, имеющий права юридического лица и осуществляетпроизводственную, 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 «0 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,атакже 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 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 такжена основании Указа Президента Украины, всвязи 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 вышеназванногозакона.

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 – хозяйственным 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 ми предприятия.

ТЕМА 6. ЮСТИЦИЯ КАК ОРГАН ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ

## 6.1 Становление органов юстиции

## Термин «юстиция» в переводе с латинского (justitia) означает справедливость, законность. Под государственным управлением в отрасли юстиции до недавнего времени принято было понимать исполнительно-распорядительную деятельность субъектов государственного управления, которая состоит в организационном обеспечении функционирования судов, государственного нотариата, органов записи гражданского состояния, судебно-экспертных учреждений и организации адвокатов. Однако, в последующих темах, посвященных деятельности органов и учреждений юстиции, вы найдете ответ на вопрос о нынешнем объеме и специфике компетенции данных органов.

## Итак, 26 октября 1917 года был образован Народный комиссариат юстиции. Возглавил его П.И.Стучка, НКЮ разработал первые законодательные акты о судоустройстве, провел через свои местные органы упразднение старых судов.

Среди первых актов Советской власти имевших конституционное значение, особое место занимала Ленинская Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов. Она была как бы малой, краткой, временной Конституцией Советского государства.

ВЦИКом и Наркоматом юстиции на первом заседании V Всероссийского съезда Советов были выдвинуты проекты Конституции. 4 июня 1918 года и образована комиссия по рассмотрению проекта Конституции. 19 июля 1918 года Основной Закон был опубликован в «Известия ВЦИК» и с этого момента вступил в силу. Конституция РСФСР закрепила сложившуюся систему органов власти и управления. Высшим органом власти и общего управления является Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и Совнархоз.

Советское законодательство этого периода имело свои особенности. Необходимость как можно скорее ликвидировать правовой вакуум, необходимость оперативного решения многочисленных вопросов, которые ставила революция, заставила сделать круг законодательных органов - Нормативные акты высшей юридической силы могли творить Всероссийский съезд Советов, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров. Для первого периода истории Советского права характерно издание законов по отдельным проблемам, отсутствие систематизированных актов. Первой, простейшей формой систематизации явилось издание собраний узаконении и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства.

После Октябрьского вооруженного восстания начался процесс упразднения старых судов. Их функции передавались на местах временным революционным судам. Одновременно с местными народными судами создавались и революционные трибуналы, учреждавшиеся в соответствии с Декретом № 1 «О суде» от 24 ноября 1917 года «Для борьбы против контрреволюционных сил, а также для борьбы с мародерством и саботажем».

Органы юстиции и суд царской России упразднялись. Декрет приостанавливал действие института мировых судей, заменяя их местными судами. Местный суд действовал в составе постоянного местного судьи и двух заседателей. Избрание местных судей должно было проводится на основании выборов. Декрет определял порядок организации, структуру и компетенцию судов. Суды рассматривали уголовные дела, по которым могло быть назначено наказание сроком не более двух лет лишения свободы, и гражданские дела по искам на сумму до трех тысяч рублей. Помимо этого на местного судью возлагались обязанности проводить предварительное следствие по уголовным делам.

Для рассмотрения кассационных жалоб учреждался съезд местных судей. Обвиняемый мог иметь защитника уже на стадии предварительного расследования. Важным положением Декрета было ограничение в применении старых законов. Суд мог руководствоваться законами свергнутого правительства, но лишь постольку, поскольку эти законы не были отменены революцией и не противоречили революционной идеи и революционному правосознанию судей. Таким образом, Декрет № 1 «О суде» упразднил судебные органы царской России, создал систему Советских судов и определил ее организационные принципы: выборность судей, участие трудящихся в судопроизводстве, равенство сторон, право обвиняемого на защиту.

Декретом устанавливалось кассационное обжалование решений местных народных судов. Для них кассационной инстанцией являлся уездный, а в Петрограде и Москве - столичный съезд местных судей. О возможности же пересмотра приговоров революционных трибуналов, создаваемых согласно этому декрету, в нем ничего не было сказано.

В этих условиях Народный комиссариат юстиции возложил на себя хотя и в ограниченном объеме, не свойственных ему функций судебно-кассационной инстанции для дел, рассматривающихся революционными трибуналами. В статье второй инструкции «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаниях и о порядке ведения его заседаний», подписанной народным комиссаром юстиции 19 декабря 1917 года, указывалось, что решения революционных трибуналов считаются окончательными. В случае же нарушения форм судопроизводства, установленных инструкций, а также обнаружения признаков явной несправедливости приговора Народный комиссариат юстиции имел право обратится к Центральному Исполнительному Комитету Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, с предложением назначить вторичное рассмотрение дела.

Постановлением от 25 января 1918 года «О кассационном отделении Народного комиссариата юстиции» Наркомюст расширил свою компетенцию в части кассационных полномочий. При первом отделе Народного комиссариата юстиции организуется Кассационное отделение. Устанавливалось, что жалобы в Кассационном отделении НКЮ принимались через трибунал, вынесший приговор. Кассационное отделение или отвергало жалобу или признавало приговор подлежащим отмене и передавало дело в судебный отдел ЦИК, сообщая об этом трибуналу и приостанавливая исполнение приговора, если этого не было сделано при подаче жалобы. 2 апреля 1918 года Кассационное отделение НКЮ упраздняется. Декретом ВЦИК и СНК от 11 июня 1918 года учреждается кассационный отдел при ВЦИК для рассмотрения кассационных жалоб и протестов на приговоры революционных трибуналов. За второе полугодие 1918 года Кассационный отдел ВЦИК провел 32 заседания, в котором рассмотрено 546 дел, из них 522 по кассационным жалобам, 23 по кассационным протестам и 1 в порядке надзора.

**6.2 Юстиция в 20-30 годы**

В 1917-1922 годах местные комиссариаты юстиции, а затем заменившие их губернские отделы и уездные бюро юстиции занимались руководством работы судов, надзором за соблюдением законности, управлением местами лишения свободы. В этот период еще не было четкого разграничения функций судебного надзора и организованного руководства судами, так как функцию судебного надзора выполняли не только суды, но и Народный комиссариат юстиции, и его органы. Декретом ВЦИК от 23 июля 1921 года все действующие на территории РСФСР трибуналы сводились в одну систему, возглавляемую Верховным трибуналом при ВЦИК. Были учреждены Верховный трибунал при Центральном Исполнительном Комитете Украины. Систему судов возглавлял Народный комиссариат юстиции. По принятому положению ВЦИК и СНК РСФСР от 10 марта 1921 года «О высшем судебном контроле» Наркомюст осуществлял общий надзор за деятельностью судебных органов, давал им руководящие указания, имел право признавать отдельные приговоры и решения не имеющими законной силы и возобновлять дела по вновь возникшим обстоятельствам. В 1922 году Народный комиссариат юстиции подготовил проект Положения о судоустройстве, намечавший коренные изменения судебной организации. Предлагаемая судебная должна была « положить конец развившейся за время революции пестроте судебных учреждений и свести их все в единую систему» «Еженедельник Советской юстиции», 1922, №37.

Положение устанавливало единую систему судебных учреждений:

народный суд, в составе народного судьи и двух народных заседателей, действовавший в пределах уездного или городского района, губернский суд и Верховный суд. Верховный трибунал и революционные губернские трибуналы ликвидировались. Новая система расширила возможности трудящихся и деятельности судов, поскольку проводился принцип выборности судей и участия в судебных заседаниях народных заседателей. Народные судьи избирались губернскими исполкомами на один год с возможным переизбранием в дальнейшем. Досрочный отзыв судьи допускался только с сообщением мотивов Народному комиссариату юстиции. Кандидат в народные судьи должен был иметь двухлетний стаж ответственной политической работы или трехлетний стаж практической работы в органах юстиции на должности не ниже следователя. В этом вопросе в законах о судоустройстве Советских республик имелись некоторые различия. Так, в УССР практический стаж работы снижался до двух лет, причем учитывалась работа не только в органах юстиции, но и в иных государственно-административных органах. Народные заседатели избирались на общих собраниях трудящихся на предприятиях, в воинских частях, волостных исполкомах и сельских Советах. Народный суд, через который проходила подавляющая масса дел (до 90 %) становился основной ячейкой судебной системы.

Губернский суд был судом первой инстанции по делам о наиболее опасным преступлениям и по наиболее сложным гражданским делам и кассационной инстанцией по делам, рассматриваемых народными судами. Председатель и члены губернского суда избирались, как и народные судьи, губернским Исполнительным комитетом на один год и утверждался Народным комиссариатом юстиции. От кандидатов в члены губернского суда требовался двухлетний стаж практической работы в судебных органах в должности народного судьи или члена военного трибунала.

При проведении судебной реформы 1922 года губернские отделения юстиции были ликвидированы. Губернский суд стал также органом управления по отношению к действовавшим на территории губернии народным судам, нотариальным конторам и коллегиям защитников.

Верховный суд, высшее звено единой судебной системы, являлось по реформе 1922 года, судом первой инстанции по уголовным и гражданским делам, рассматриваемых губернскими судами, военными и военно-транспортными трибуналами. Он осуществлял высший судебный надзор и руководил всей судебной практикой. До конца 1923 года существовали военно-транспортные трибуналы, учреждаемые при управлении железных дорог. К их подсудности относились дела о преступлениях, отражающихся на деятельность железнодорожного транспорта.

В 1926 году Президиум ЦИК СССР отнес к компетенции Верховного суда также толкование общесоюзного законодательства. Положение 1929 года предоставило Верховному суду право законодательной инициативы, расширило его компетенцию в области общего надзора, возложило на него обязанности разъяснять общесоюзные законы по предложению ЦИК СССР и по запросам СНК СССР. Положение 1929 года предоставляло Верховному суду право рассматривать в надзорном порядке любое дело, прошедшее через суд союзных республик. Верховный суд имел гражданскую, уголовную, военную и военно-транспортные коллегии. При разработке проекта нового положения о судоустройстве разработанный в начале 1926 года Народный комиссариат юстиции исходил из трех принципов:

- суд есть орган диктатуры рабочего класса и в тоже время

государственного управления, почему и должен строится так, чтобы при всех условиях им могли руководить органы государственной власти;

- суд должен оставаться органом вовлечения в государственное управление рабочих и крестьянских масс;

- судебная система должна быть проводником основного метода пролетарской диктатуры - революционной законности, надзор за которой составляет основную задачу прокуратуры.

В связи с ликвидацией округов в 1930 году существенно изменилась и судебная система. Были ликвидированы окружные суды, и большая часть дел их подсудности передана народным судам. Краевые (областные) суды стали кассационной инстанцией для дел, рассматриваемых народными судами и судами первой инстанции по делам о контрреволюционных преступлениях, особо опасные преступления против порядка управления и о квалифицированном разбое.

VI совещание работников юстиции 1932 года признано, что основной задачей органов юстиции в промышленных районах должны быть борьба с хозяйственными преступлениями, борьба за улучшение производства и правильную организацию труда.

Постановлением ЦИК СССР от 10 июня 1934 года в связи с образованием НКВД была упразднена судебная коллегия ОПТУ, а дела следствие по которым велось органами НКВД, передавались в специальные коллегии краевых (областных) судов, а также в народные суды.

Кроме судебных учреждений, составляющих единую систему, по положению о судоустройстве предусматривалось создание учреждений для рассмотрения дел особых категорий. К таким учреждениям относились в частности арбитражные комиссии. Согласно Постановлению ВЦИК и СНК СССР от 21 сентября 1922 года они создавались при областных экономических совещаниях для разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями.

Решение земельных споров возлагалось на земельные комиссии (волостные, уездные, губернские) и особую коллегию высшего контроля по земельным опросам, составляющие при Президиуме ВЦИК. Для рассмотрения дел о служебных упущениях и проступках членов губернских и уездных исполкомов, директоров и членов правления трестов, а также директоров предприятий действовали дисциплинарные суды в составе члена президиума исполкома, члена губернского суда и одного члена исполкома, по выбору. В 1928 году в связи с установлением дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности за мелкие служебные проступки и уголовной ответственности за более серьезные преступления дисциплинарный суд был упразднен. Своеобразными судебными учреждениями являлись также создаваемые при Наркомтруде и его местных органах примирительные камеры, в которые направлялись индивидуальные и групповые споры между администрацией и лицами, работающими по трудовому договору.

Народные суды были освобождены от рассмотрения мелких жилищных конфликтов, переданные в примерительно-конфликтные комиссии по жилищным делам. Решения комиссии не подлежали обжалованию, но прокуратура вправе была передавать отдельные из таких дел в народный суд. Комиссии действовали под наблюдением окружных и губернских судов.

СНК РСФСР от 5 апреля 1921 года утвердил Положение о дисциплинарных товарищеских судах «в целях поднятия трудовой дисциплины и производительности труда». Эти суды организовывались при губернских и уездных Советах профсоюзов. Судьи могли применять различные взыскания, вплоть до увольнения с работы и направления в исправительно-трудовой лагерь на срок до шести месяцев. Постановлением ВЦИК и СНК от 27 августа 1928 года были образованны товарищеские суды на предприятиях. Они рассматривали дела о взаимных обидах, оскорблениях и другие дела, по которым достаточно было морального воздействия.

В 1917 - 1936 годах высшими органами судебного управления были Народные комиссариаты юстиции союзных республик. Общесоюзного органа не было. Народный комиссариат юстиции СССР был образован по постановлению ЦИК и СНК СССР 20 июля 1936 года. Одновременно из системы Народных комиссариатов юстиции союзных республик были выделены в самостоятельную систему до этого находившееся в их ведении органы прокуратуры и следственный аппарат, переданные в систему прокуратуры СССР. Таким образом, были созданы две самостоятельные системы органов суда и прокуратуры. Народный комиссариат юстиции СССР должен был осуществлять наблюдение за применением судами положений о судоустройстве, уголовного, гражданского и процессуальных кодексов, руководить обобщением практики их применения и разрабатывать необходимые изменения и дополнения к указанным законам. На Наркомат юстиции возлагалось руководство в организации выборов судей и все организационно-хозяйственные вопросы судебных органов. В задачи Наркомата юстиции входило также осуществление общего руководства и надзора за работой нотариата, проведение работы по кодификации законодательства, дача юридических консультаций, ведение судебной статистики, руководство изданиями юрлитературы.

Постепенно полномочия органов юстиции менялось. В 1928 году функции надзора за законностью пришли к прокуратуре, а управление местами лишения свободы к органам внутренних дел.

Прокуратура учреждалась в целях неуклонного контроля за соблюдением законов (так называемый общий надзор) и в интересах правильной постановке борьбы с преступностью. Сочетание в деятельности Советской прокуратуры двух функций составляло одно из принципиальных отличий ее от дореволюционной Российской прокуратуры. Одной из основных задач нового органа наряду с установлением теснейшего контакта с политическими и профсоюзными организациями пролетариата, стало и такое повседневное направление работы «чтобы каждый трудящийся страны знал и понимал, что именно в лице прокурора он всегда имеет своего первого и самого близкого защитника и хранителя его интересов».

Когда в ноябре 1922 года ВЦИК принял положение о судоустройстве, в нем говорилось и о прокуратуре, как об органе, который помимо надзора за общим соблюдением законов непосредственно наблюдает за производством предварительного следствия и дознания, поддерживает государственное обвинение в суде.

В 1923 году в Положение была включена глава «О государственной прокуратуре», воспроизводившая в основном Закон 3922 года о прокурорском надзоре.

Центральная прокуратура РСФСР входила в качестве отдела в состав Народный комиссариат юстиции. Прокурором был народный комиссар, фактически же руководил работой прокуратуры заместитель народного комиссара, старший помощник прокурора Республики. В непосредственном подчинении прокурора Республики находились прокурор Верховного трибунала и губернские прокуроры, которые назначались, перемещались и увольнялись прокурором Республики. Помощники губернских прокуроров в уездах также назначались и увольнялись прокурором Республики по предоставлению губернского прокурора. Прокуроры при военных и военно-транспортных трибуналах подчинялись непосредственно помощнику прокурора Республики при Верховном трибунале.

Для надзора за соблюдением законодательства о труде, в особенности представителями частного капитала, при Верховном суде учреждалась особая прокуратура по трудовым делам. На прокуратуру возлагалась:

- наблюдение за законностью действий всех органов власти, государственных и общественных учреждений и частных лиц;

- возбуждение уголовного преследования, наблюдение за деятельностью следственных органов;

- поддерживание обвинения в суде, опротестование приговоров и решений судов;

- наблюдением за соблюдением законности содержания под стражей, исполнения приговоров и состояния мест лишения свободы;

- охрана интересов государства и трудящихся по гражданским делам.

Прокурор Республики мог опротестовать постановление и решение любого органа в СНК или ЦИК, местные прокуроры с представлениями об отмене незаконных актов местных органов, могли входить в соответствующие исполкомы. За 1924 год органы прокуратуры РСФСР внесли в местные исполкомы 17,4 тысяч протестов и представлений, а в 1925 28,5 тысяч.

Внимание прокуратуры направлялось, прежде всего, на те участки, которые приобрели в тот или иной период, в связи особыми обстоятельствами, особое значение. Так по циркуляру Народного комиссариата юстиции РСФСР на 1932 год видно, что прокуратура должна была улучшить надзор за охраной производства и труда, соблюдение законов о льготах

военнослужащим и их семьям, за работой финансовых органов. Для обеспечения возможности выполнить эту функцию прокуратура имела право требовать предоставления необходимых сведений и материалов и присутствовать на заседаниях местных исполнительных комитетов. В положении о Верховном суде СССР принятого 23 ноября 1923 года предусматривалось образование Прокуратуры Верховного суда СССР. Она имела право предлагать на рассмотрение Президиума ЦИК и Верховного суда СССР вопросов, опротестовывать решения Верховного суда и его коллегий, в порядке судебного надзора опротестовывать постановления и приговоры Верховных судов союзных республик, а также осуществлять надзор за законностью действий органов ОПТУ. Управление военной прокуратурой возлагалось на помощника прокурора, прокуратуры Верховного суда СССР и Военной коллегии. Согласно положения о высшем трибунале и военной прокуратуре от 1926 года военная прокуратура осуществляла общий надзор за законностью действий всех должностных лиц и учреждений РККА, опротестовывала акты, нарушавшие законы, возбуждали уголовное преследование и осуществляли надзор по делам военных трибуналов, наблюдали за следствием, за особыми отделами ОПТУ.

В связи с организацией в 1930 году железнодорожных линейных судов и в 1934 году воднотранспортных судов были учреждены и соответствующие транспортные прокуратуры.

20 июня 1933 года ЦИК и СНК СССР в целях укрепления социалистической законности и улучшения охраны общественной собственности от покушений противообщественных элементов учреждена прокуратура СССР. Прокуратура Верховного суда упразднялась.

После образования Прокуратуры СССР, прокуратуры союзных республик, ранее подчинявшиеся Народным комиссариатам юстиции республики, были подчинены прокуратуре СССР в порядке выполнения ими функций общего руководства деятельностью республиканской прокуратуры. Конституция 1936 года закрепила стройную систему прокурорского надзора. Впервые были четко сформулированы положения о том, что высший надзор за точным исполнением законов всеми ведомствами, отдельными должностными лицами, гражданами СССР возлагались на прокуратуру СССР.

Генеральный прокурор СССР назначался Верховным Советом СССР сроком на семь лет. Республиканские, краевые, областные прокуроры, а также прокуроры автономных республик назначались Прокурором СССР сроком на пять лет. Окружные, районные и городские прокуроры назначались прокурорами союзных республик с утверждением Прокурором СССР сроком на пять лет.

В 1937 году в соответствии с законом провозглашался принцип осуществления правосудия только судом, в действительности пока еще не было полной реализации этого признака. Сохранялась внесудебная репрессия, применялись применение выполнение судебных функции особым совещанием НКВД, а на местах - тройки.

Обеспечение интересов гражданина, выступающего в суде в качестве обвиняемого или потерпевшего в уголовном процессе, ответчика или истца в гражданском процессе, предусматривалось уже в первых декретах о суде. Но организационные формы защиты в первые годы деятельности Советского Союза несколько раз изменялось. К третей сессии ВНИК девятого созыва НКЮ РСФСР подготовил проект закона об адвокатуре, в котором указывалось, что в качестве защитников судебные органы могут привлекать всех граждан, способных выполнять эту обязанность. Согласно закону коллегии защитников создавались при губернских отделах юстиции. Состав коллегии утверждался губисполкомом по представлению органов юстиции. Законом не допускалось занятие членом коллегии должности в государственном учреждении или предприятии. Коллегией защитников управлял президиум, избираем общим собранием ее членов. В 1929 году, когда на местах стали проявляться упрощенные тенденции в области судопроизводства, высказывались мысли о ликвидации института защиты в Советском суде. Однако это предложение не нашло поддержки в Наркомате юстиции.

После октябрьской революции фактически прекратили свое существование старые, частные нотариальные конторы. Нотариальные функции стали осуществляться сначала местными Советами, а затем нотариальными столами при губернских отделах юстиции и народных судах. Если в годы гражданской войны объем нотариальных действий был крайне незначительным, то с переходом к НЭПу в связи увеличением гражданского оборота возникла необходимость установить строгий государственный контроль за законностью совершения сделок. В 1922 году с принятием положения о государственном нотариате был установлен порядок организации нотариальных контор, определен круг совершаемых нотариальных действий. После принятия 14 мая 1926 ЦИК и СНК общесоюзного акта - постановления «Об основных принципах организации государственного нотариата» создание этого самостоятельного государственного органа было полностью завершено.

## Образование Народного Комиссариата юстиции СССР. Существенные изменения в структуре и функциях органов юстиции произошли 20 июля 1936 г., когда в соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР был образован Народный Комиссариат юстиции СССР и введено непосредственное подчинение созданной в 1933 г. Прокуратуре СССР всех прокуроров и следователей при них. Это была одна из крупных акций по максимальному приспособлению правоохранительных органов к потребностям административно - командной системы.

По Положению о Наркомате юстиции СССР, утвержденному Постановлением ЦИК и СНК СССР от 8 декабря 1936 г., он наделялся чрезмерно широкими полномочиями в отношении судов. В частности, мог давать им общие указания в целях обеспечения правильности и единообразия судебной практики, руководил выборами судей, ревизовал и инструктировал судебные учреждения.

Сохранялись за ним и некоторые другие полномочия, которые касались руководства адвокатурой, нотариатом, юридическими учебными заведениями и научно - исследовательскими институтами, изданием юридической литературы, а также организации работ по подготовке законопроектов и даче разъяснении законодательства. На уровне автономных республик и областей (краев) реформа вылилась в образование наркомюстов автономных республик и управлений юстиции, которые были уполномочены непосредственно руководить судебными и другими органами и подчинялись местным Советам и наркомюстам союзных республик.

Органы специальной юрисдикции в системе Народного Комиссариата юстиции в 20-е годы. Новая экономическая политика, курс на которую был взят на Х съезде партии в марте 1921 г., вызвала подъем товарооборота в стране, усиление хозяйственных связей между предприятиями. В, И. Ленин писал: «Поднятие производительных сил - во что бы то ни стало, немедленно, теперь же - началось, благодаря новой экономической политике». Новые экономические отношения регулировались правом. В связи с этим В. И. Ленин отмечал, что «именно НКЮсту, именно нарсудам ... выпадает ... особенно боевая и особенно ответственная задача».

В 1922 г. для рассмотрения соответствующих дел создавались специальные органы: Арбитражные и Земельные комиссии и трудовые сессии. Арбитражные и Земельные комиссии являлись административными органами, наделенными юрисдикционными функциями. Трудовые сессии народных судов были судебными органами со специальными функциями. Но все они находились в системе Народного комиссариата юстиции и были связаны с ним по линии судебного управления.

Положение о судоустройстве РСФСР 1922 г. устанавливало для рассмотрения дел специальных категорий, требующих необходимых знаний и навыков, наряду с единой системой народных судов РСФСР, временные специальные суды:

1) по делам о нарушениях Кодекса законов о труде - особые трудовые сессии народных судов;

2) по делам о спорах об имущественных правах между государственными органами - центральные и местные арбитражные комиссии, состоящие при Совете Труда и Обороны и губернских экономических совещаниях (ЭКОСО);

3) по делам о земельных спорах - земельные комиссии. В соответствии со ст. 92 «Положения о судоустройстве РСФСР» 1922 г. трудовые сессии народных судов образовывались при каждом губернском суде в составе одного постоянного народного судьи и'' двух постоянных членов суда, из которых один избирался местным губернским профсоюзным советом, другой - местным губернским отделом труда. Трудовые сессии действовали в том же порядке и по тем же правилам, что и народные суды, следовательно на них, как и на народный суд, распространялось судебное управление губернского суда.

Кассационное обжалование решений трудовых сессий осуществлялось в обычном порядке - в губернский суд, которому принадлежало право надзора и наблюдения за деятельностью трудовых сессий народного суда. Порядок занятия должности народного судьи, председательствующего в трудовых сессиях, его назначения и смещения был тот же, что и для остальных судов губернии.

Цель трудовых сессий - приближение суда территориального и по составу к трудящимся и обеспечение быстрого и правильного рассмотрения трудовых дел. Трудовые сессии повсеместно были введены на территории РСФСР постановлением ВЦИК РСФСР от 22 марта 1923 г.

В середине 1924 г. состав трудовых сессий был изменен. Председатель отдела труда заменен представителем от хозяйственных органов. Такая реорганизация освободила органы Народного комиссариата труда от чисто судебных функций и привлекла к участию в разрешении судебных трудовых дел, наряду с профсоюзами, представителей хозяйственных органов. Трудовые сессии существовали при каждом губернском (областном, краевом) суде, а также, в зависимости от количества трудовых дел, организовывались в уездах и промышленных районах. Учреждения трудовых сессий, а также их ликвидация, зависела от пленума губернского суда. Члены трудовых сессий избирались сроками на один год и в своих правах приравнивались к народным судьям.

В их компетенции были:

а) гражданские дела по трудовым спорам (если они не были направлены на рассмотрение в примирительном порядке в расценочно - конфликтные комиссии): дела примирительных камер и третейских судов, независимо от суммы иска и от лица ответчика;

б) все уголовные дела по нарушению трудового законодательства.

Кроме того, к компетенции трудовых сессий относилась выдача исполнительных листов по решениям расценочно - конфликтных комиссий, третейских судов, примирительных камер.

Там, где трудовые сессии не были организованы, трудовые дела рассматривались в общих народных судах вне очереди.

Наблюдение за деятельность трудовых сессий лежало на отделах и инспекциях труда, а также на специальной трудовой прокуратуре. На местах эти функции выполнял помощник прокурора губернии (области, края) по трудовым делам, в центре - особый прокурор по трудовым делам при Верховном суде РСФСР.

Кассационной инстанцией для дел, разрешаемых в трудовых сессиях, являлся губернский (областной, краевой) суд. Особенностью являлось то, что решения и приговоры трудовых сессий могли быть обжалованы в кассационном порядке, кроме сторон и прокурора еще и инспекцией труда. Протест рассматривался пленумом губернского суда. Право такого опротестования принадлежало трудовой прокуратуре, а там, где ее не было - общей прокуратуре, а также председателю губернского суда.

К 1923 г. на территории РСФСР действовало 134 камеры по рассмотрению дел о нарушениях Кодекса законов о труде: 60 из них были расположены в губернских и областных городах, а остальные - в уездных и фабрично - заводских пунктах. В некоторых губерниях и городах наблюдалась тенденция концентрировать дела о нарушениях закона о труде в губернских и уездных центрах по месту расположения трудовых камер.

Принятое в 1926 г. новое Положение о судоустройстве РСФСР более четко регламентировало положение трудовых сессий. В статье 34 (глава 5) указывалось, что особые сессии по трудовым делам образуются по постановлениям пленумов соответствующих судов в главных городах автономных республик, в центральных и областных административно -территориальных объединениях, областных, губернских и окружных городах и промышленных центрах. Кроме этого, в статье 37. Положения о судоустройстве РСФСР 1926 г. закреплялось право надзора Народного комиссариата труда РСФСР за деятельностью трудовых сессий. Народному комиссариату труда РСФСР предоставлялось право истребовать, наряду с органами прокуратуры, любое трудовое дело, разрешенное в особой сессии по трудовым делам или в народном суде, приговоры и решения по которому вступили в законную силу, и опротестовать их в Верховном суде РСФСР. Судебное управление особыми трудовыми секциями оставалось за НКЮ РСФСР и его местными органами.

Административные органы: земельные комиссии. Наряду с трудовыми сессиями народных судов в рассматриваемый период в систему органов юстиции входили и некоторые административные органы, наделенные юрисдикционными функциями, которые имели внешние признаки и форму судебных органов. К ним относятся: земельные и арбитражные комиссии. Земельные комиссии были образованы 24 мая 1922 г. «Постановлением о порядке рассмотрения земельных споров» ВЦИК и СНК РСФСР.

Для разрешения земельных споров, в соответствии с указанным постановлением, создавались волостные, уездные и губернские земельные комиссии, споры в которых разрешались в состязательном порядке. Волостные земельные комиссии состояли при волостных исполнительных комитетах и состояли из председателя, который назначался волостным исполнительным комитетом, и двух членов, избираемых на волостном съезде советов. Уездные и губернские земельные комиссии состояли при уездных и губернских земельных органах в составе председателя и двух членов (заведующего отделом землеустройства и народного судьи). Все члены земельных комиссий при отправлении ими юрисдикционных функций пользовались правами народных судей. Выборные члены земельных комиссий избирались сроком на один год.

Система земельных комиссий РСФСР имела следующую структуру: волостная комиссия рассматривала дела только по первой инстанции; уездная комиссия разбирала дела по существу и одновременно являлась кассационной инстанцией по отношению к волостной земельной комиссии. Губернская земельная комиссия, также в свою очередь, представляла две инстанции. Высший контроль осуществлялся Особой коллегией при Наркомземе.

Это нагромождение инстанций не оправдывало себя и через два с половиной года после своего создания Народный комиссариат земледелия вынужден был произвести реорганизацию земельных комиссий, взяв за образец существующую тогда систему общего суда (волость, губерния, центр).

ВЦИК и СНК РСФСР 1 декабря 1924 г. издали постановление о реорганизации состава, деятельности и объема компетенции земельных комиссий. По этому постановлению волостная или районная земельные комиссии разрешали дела лишь по спорам о правах пользования на землю отдельных лиц, дворов или земельных обществ. Дела, вытекающие из землеустройства, а также споры о праве на землю, где стороной являлось государственное учреждение, были подсудны исключительно уездной комиссии.

До 1 декабря 1924 г. дела по первой инстанции рассматривали также и губернские земельные комиссии. По новому положению губернские земельные комиссии оставались лишь кассационными инстанциями. Особая коллегия высшего контроля по земельным делам не рассматривала больше дел в кассационном порядке по решениям губернских земельных комиссий, а осуществляла только контролирующие функции через ревизоров.

Таким образом, было ликвидировано наличие трех инстанций - двух кассационных и контрольной. После реорганизации остались две первые инстанции (волостная и уездная), одна кассационная - губернская. Высший контроль по земельным делам осуществляла Особая Коллегия высшего контроля при Наркомземе. Несколько позднее, в связи с районированием страны, вместо губернских земельных комиссий создавались областные земельные комиссии, а в округах - окружные земельные комиссии.

В соответствии с «Положением о судоустройстве РСФСР» 1922 г. (ст.94) управление земельными комиссиями, наряду с Наркомземом, осуществлялось Наркомвдстом РСФСР и его местными органами через надзор НКЮ РСФСР, а на местах - надзором пленарных заседаний губернских судов за деятельностью земельных комиссий.

Таким образом, следует отметить, что земельные комиссии являлись административными органами, наделенными некоторыми юрисдикционными функциями, и не входили в систему общих судов РСФСР, хотя можно говорить о приближении их внешней формы к судебным органам. Это проявлялось в аналогии структуры, состязательности процесса, использовании процессуальных норм общих судов. В остальном же это были специфические органы, осуществлявшие свои цели свойственными им методами. Особенностью было и то, что управление этими органами и надзор за ними, наряду с Наркомземом, осуществлялось (после принятия «Положения о Народном Комиссариате Юстиции» от 1 февраля 1923 г.) и общефедеральными органами юстиции. Позднее, в конце 20-х гг., дела, разрешаемые в земельных комиссиях, были переданы в систему общих судов, а постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 октября 1930 г. сами земельные комиссии были упразднены. Как было отмечено в самом постановлении, «значительное сокращение землеустройства единоличных хозяйств, а также уменьшение в связи с широкой коллективизацией сельского хозяйства споров о землепользовании, делают нецелесообразным дальнейшее существование судебных земельных комиссий».

Административные органы: арбитражныеыыы комиссии. К началу 20-х гг. относится образование и другого специфического органа, являвшегося административным и тоже наделенного некоторыми юрисдикционными функциями. Речь идет о создании арбитражных комиссий, созданных с целью разрешения имущественных споров между государственными предприятиями. Их образование связано прежде всего с новой экономической политикой. Перевод государственных предприятий на хозяйственный расчет предоставил им свободу маневрирования на рынке в качестве самостоятельной хозяйственной единицы.

Руководство промышленностью было возложено на хозяйственные тресты, призванные организовать хозяйственную деятельность подчиненных им промышленных предприятий таким образом, чтобы те работали безубыточно и получали прибыль. Реорганизация управления промышленным производством оказала положительное влияние на развитие индустриальной базы, на активизацию хозяйственной деятельности. Однако договорные отношения между предприятиями и организациями еще были развиты недостаточно, договорная дисциплина часто не соблюдалась, что вызывало многочисленные споры контрагентов.

В этот период и возникла необходимость в создании специальных органов, занимавшихся правовым регулированием этих отношений. С этой целью ВЦИК и СНК РСФСР 21 сентября 1922 г. издали постановление, которое называлось «Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями». Этим постановлением было положено начало образования арбитражных комиссий.

В соответствии с этим постановлением устанавливалось, что имущественные споры между государственными учреждениями и предприятиями разрешаются арбитражными комиссиями, в центре -комиссиями при Совете Труда и Обороны, а на местах - комиссиями при Областных Экономических Совещаниях (в том числе, если эти споры не разрешались внутри самого ведомства). Арбитражные комиссии разбирали споры, возникающие на основании договора между государственными учреждениями и предприятиями, за исключением Государственного Банка и Главного Правления Государственного Страхования, поскольку их уставы не предусматривали разрешения споров в судебном порядке.

Высшая арбитражная комиссия при Совете Труда и обороны образовывалась в составе председателя, назначаемого СТО по представлению НКЮ, и двух членов, непосредственно назначаемых СТО. Арбитражные комиссии при Областных Экономических Совещаниях (ЭКОСО) образовывались аналогично, только два члена назначались ЭКОСО.

К компетенции Высшей арбитражной комиссии относились следующие дела:

а) разрешение споров, когда хотя бы одна из сторон являлась центральным учреждением;

б) споры между различными учреждениями и предприятиями различных губерний, если эти губернии не входили в состав автономной республики или области;

в) разрешение жалоб на решения местных арбитражных комиссий;

г) пересмотр статей 19 и 21 Положения от 1922 г. о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями, рассмотренными местными арбитражными комиссиями и Высшей арбитражной комиссией.

Положение о судоустройстве РСФСР 1922 г. относило арбитражные комиссии к специальным судам, которые действовали согласно изданным нормативным актам и подчинялись Народному комиссариату юстиции и его органам на местах (пленарным заседаниям губернских судов). Таким образом, управление этими специфическими органами осуществлялось Наркоматом юстиции и его местными органами.

Первоначально ВАК считала, что арбитражные комиссии будут состоять только при Областном Экономическом Совещании (ЭКОСО), однако практика первого года работы показала необходимость образования арбитражных комиссий и при губернских экономических совещаниях. Поэтому 2 июня 1923 г. Совет Труда и Обороны принимает постановление «Об образовании губернских арбитражных комиссий». Экономическим совещаниям губерний и других административных центров предоставлялось право образовывать с утверждения Высшей Арбитражной Комиссии для рассмотрения имущественных споров между государственными учреждениями и предприятиями, губернские арбитражные комиссии, однако при условии содержания их аппарата за счет местных средств.

Это постановление уже более определенно говорило о формировании руководящего состава губернской арбитражной комиссии. Предусматривалось, что губернские арбитражные комиссии образуются в составе председателя и двух членов, назначаемых губернским экономическим совещанием. Председателем губернской арбитражной комиссии могло быть лицо с достаточной юридической подготовкой. Членами назначались лица, работающие в государственных хозяйственных органах. Председатель губернской арбитражной комиссии утверждался ВАК. Высшей Арбитражной Комиссией по соглашению с НКЮ РСФСР был выработан список городов, где должны были находиться арбитражные комиссии, а также устанавливалась их территориальная подсудность и ведомственность.

Народный комиссариат юстиции высказывался против самостоятельного существования арбитражных комиссий и, прежде всего, потому что оперативное управление со стороны местных органов юстиции (пленарных заседаний губернских судов) было довольно слабое. В 1923 г. коллегия НКЮ РСФСР рассматривала вопрос о возможности включения губернских арбитражных комиссий в состав губернских судов с особыми, из числа хозяйственников, заседателями.

Практика показала, что решение хозяйственных дел в арбитражных комиссиях уже в тот период имело серьезное отличие от решения гражданских дел в системе общих судов. При разрешении хозяйственных споров субъектом права, собственником имущества всегда оставалось государство; стороны спорили лишь об имуществе, находящемся в их оперативном управлении. В отличие от общих судов, арбитражные комиссии руководствовались при решении дел, как законами, так и экономической целесообразностью. Следовательно, несмотря на формальное закрепление в законе судебных функций арбитражных комиссий, практическая их деятельность свидетельствовала о том, что они, как и земельные комиссии, являлись административными органами, наделенными юрисдикционными функциями. Более того, связь по линии судебного управления с этими органами со стороны Наркомата юстиции носила еще более слабый характер, что было вызвано особенностью формирования состава арбитражных комиссий всех уровней.

В мае 1924 г. был принят декрет ЦИК и СНК СССР, который утвердил «Положение об арбитражной комиссии при Совете Труда и Обороны СССР». Это положение, в отличие от первого положения ВЦИК и СНК от 21 сентября 1922 г, об образовании арбитражных комиссий, достаточно ясно и четко определило компетенцию ВАК при СТО СССР и способствовало в целом улучшению работы этого органа.

В связи с тем, что губернские арбитражные комиссии не отвечали предъявляемым требованиям, как это показала практика трехлетнего периода их существования, постановлением Экономического Совещания РСФСР от 8 мая 1926 г. они были упразднены. В 1929 г. по настоянию НКЮ РСФСР были ликвидированы и ведомственные арбитражные комиссии. Окончательно арбитражные комиссии всех уровней ликвидировались Постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 января 1931 г. «Об упразднении арбитражных комиссий».

Вместо органов, правовое положение которых было недостаточно ясным, в мае 1931 г. был учрежден специальный административный орган - Государственный арбитраж. Начиная с издания постановления «Положения о Государственном арбитраже» от 3 мая 1931 г. Наркомат юстиции и его местные органы не были связаны никаким правовым регулированием с органами арбитража. По новому закону дела в арбитраже рассматривались уже не тремя лицами (представитель и два постоянных члена), а одним только государственным арбитром в присутствии сторон. Такой порядок давал возможность квалифицированно и объективно разрешать дела с учетом мнения самих представителей сторон. Органам государственного арбитража стали подведомственные споры как государственных предприятий, организаций и учреждений, так и кооперативных (кроме колхозов), и иных общественных организаций.

Можно сделать вывод о том, что в рассматриваемый период арбитражные комиссии являлись административными органами, наделенными некоторыми юрисдикционными функциями и действовавшими с позиций хозяйственной целесообразности. Эти органы находились под управлением Наркомата юстиции, который занимался вопросами их организации, ревизиями и инструктированием, в кокой - то мере накладывало на них внешний отпечаток судебных органов. Однако по своему внутреннему содержанию арбитражные комиссии оставались даже в этот период административным аппаратом Совета Труда и Обороны и Областных Экономических Совещаний.

Давая оценку деятельности этих органов в целом, необходимо отметить, что все они занимали различное положение в системе органов юстиции. Если трудовые сессии народных судов являлись судебными органами специальной подсудности, то земельные и арбиражные комиссии всех уровней являлись типичными административными органами, наделенными юрисдикционными функциями. Следовательно, и связь всех этих органов по линии судебного управления с НКЮ РСФСР и его местными органами была неодинаковой. Более близкой она была в трудовых сессиях народных судов, которые по своей юридической природе ближе всего стояли к общим судебным органам, слабее связь в арбиражных и земельных комиссиях.

Наркомат юстиции - союзно - республиканский народный комиссариат. 15 июня 1939 года постановлением СНК СССР было утверждено Положение, в котором говорилось, что Наркомат юстиции СССР в соответствии со ст. 78 Конституции СССР является союзно - республиканским народным комиссариатом.

На Народный комиссариат юстиции СССР Положение возлагало:

- руководство деятельностью народных комиссариатов юстиции союзных республик и через них деятельностью народных комиссариатов юстиции автономных республик и управлений народных комиссариатов юстиции союзных республик при областных и краевых Советах депутатов трудящихся;

- организацию специальных судов, контроль за состоянием работы судебных органов и дачу руководящих указаний по организации и улучшению их работы;

- руководство организаций нотариальных органов и их деятельностью в соответствии с Положением о нотариальных органах;

организацию и руководство деятельностью адвокатуры в соответствии с Положением об адвокатуре;

- подготовку и переподготовку кадров для системы Народного комиссариата юстиции Союза ССР и органов суда, прокуратуры, нотариата, адвокатуры и арбитража;

- систематизацию и подготовку материалов по кодификации законов СССР, указов Президиума Верховного Совета СССР и постановлений Правительства СССР;

- издание кодексов, учебников, учебных пособий, юридических справочников и другой юридической литературы.

Основная задача Наркомата юстиции СССР состояла в разработке вопросов, связанных с организацией работы судебных органов, проведении ревизий деятельности народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик и управлений народных комиссариатов юстиции

союзных республик при областных и краевых Советах депутатов трудящихся; проверке путем ревизий деятельности судов и правильности применения ими законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел;

работе с кадрами; в систематизации и подготовке материалов по кодификации законов СССР, указов Президиума Верховного Совета СССР и постановлений Правительства СССР. Наркомат юстиции СССР изучал и обобщал судебную практику и в случае необходимости ставил перед Пленумом Верховного Суда СССР вопросы о даче судам руководящих указаний. Аналогичные задачи в масштабе союзных и автономных республик осуществляли наркоматы юстиции союзных и автономных республик.

Положение устанавливало следующую структуру центрального аппарата Наркомата юстиции СССР:

- Управление общих судов;

- Управление военных трибуналов;

- Отдел линейных судов железнодорожного и военного транспорта;

- Управление учебными заведениями;

- Управление кадров;

- Кодификационный отдел;

- Отдел адвокатуры;

- Отдел нотариата;

- Отдел статистики и др.

В ведении Народного комиссариата юстиции СССР состояли: Всесоюзный институт юридических наук и Юридическое издательство. Народный комиссариат юстиции (НКЮ) СССР издавал журнал «Советская юстиция» - орган НКЮ СССР и Верховного Суда Союза ССР.

Наркоматы юстиции союзных республик выполняли функции судебного управления в отношении судов республики (кроме ее Верховного суда), осуществляли руководство деятельностью наркоматов юстиции АССР и управлений наркоматов юстиции при исполкомах краевых (областных) Советов депутатов трудящихся, контроль за состоянием работы судебных органов и руководящие указания по организации и улучшению их работы. На наркоматы юстиции возлагалась обязанность подготовки и переподготовки кадров, а также проведение мероприятий по повышению квалификации работников суда, юстиции, нотариата и адвокатуры. Наркоматы юстиции союзных республик занимались систематизацией и подготовкой материалов по кодификации республиканского законодательства, указов Президиума Верховного Совета республики и постановлений правительства и организовывали справочную работу по законодательству в местных органах юстиции.

Областные и краевые управления юстиции при исполкомах краевых и областных Советов депутатов трудящихся разрабатывали и представляли Наркомату юстиции союзной республики проекты штатов и смет судебных органов, положения о количестве народных судов в крае, области, а также о количестве подлежащих избранию судей и народных заседателей для всех судов области или края. Важнейшей задачей управления юстиции являлось оказание практической помощи народным судам путем производства ревизий и систематического наблюдения за их работой. На управления было возложено также руководство деятельностью нотариата, контроль за работой судебных исполнителей и общее руководство деятельностью адвокатуры.

**6.3 Органы юстиции в 40-50 годы**

22 июня 1941 года Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении и в районах военных действий», которым устанавливался порядок организации военных трибуналов и порядок ведения имя дел

Трибуналы создавались при армиях, корпусах, дивизиях, гарнизонах, бригадах, на железнодорожном транспорте и в речных (морских) бассейнах.

Надзирательными инстанциями для этих трибуналов были военная, военно-железнодорожная, военная водно-транспортная комиссия Верховного Суда СССР и Пленум Верховного Суда, СССР.

Наркомюст СССР осуществлял организационную работу. Часть территориальных судей и прокуратур (в местностях, где было принято осадное положение) также превращались в военные. Были созданы окружные и областные военные трибуналы НКВД (народные комиссариаты внутренних дел).

До 1943 года трибуналы действовали в составе трех постоянных членов, со временем - с участием заседателей.

Сроки рассмотрения дел были краткими. Приговоры трибуналов не подлежали кассационному обжалованию, а пересматривались только в порядке надзора Слушание дел было закрытым.

Командующие армиями и округами, военные Советы могли приостановить исполнение смертных приговоров, которые, как правило, исполнялись незамедлительно после вынесения приговора.

Военная власть сама определяла подсудность конкретного дела и передавала его или общим супам, или трибуналам.

В местностях, которые находились на осадном положении; к провокаторам, шпионам и другим агентам врага, призывавшим к нарушению порядка, расстрел применялся без судебного разбирательства

С введением военного положения были военизированы все звенья прокуратуры Районные, местные и областные прокуратуры были преобразованы в соответствующие военные прокуратуры.

Военные условия требовали необходимости еще большей централизации руководства службами государственной безопасности и охраны общественного порядка.

Еще более репрессивной стала деятельность органов государственной безопасности. Приказ №370 от 16 августа 1941 года подписанный Сталиным, санкционировал уничтожение заключенных советских тюрем. Еще до появления этого приказа массовые уничтожения заключенных происходили во Львове, Самборе, Станиславе, где погибло около 10 тысяч заключенных. В Луцке и Ровно было уничтожено около 5 тысяч человек.

Положения приказа №270 получили развитие в приказе № 237 от 28 июля 1942 года. Органам НКВД было дано право расстрела во внесудебном порядке, право применения оградительных отрядов и штрафных батальонов. Устанавливалась карательная ответственность близких родственников репрессированных.

Сразу же после освобождения Украины возобновили свою работу областные и народные суды, органы прокуратуры.

Много времени уделяли органы прокуратуры работе утвержденной 2 ноября 1942 года Чрезвычайной государственной комиссии по выявлению и расследованию преступлений немецко-фашистских захватчиков и {К соучастников. В УССР были созданы республиканская, областные и местные Чрезвычайные комиссии.

Организационные формы деятельности советской милиции в освобожденных районах оставались такими же, как и до войны. В областях восстановили свою работу областные управления НКВД в районах – райотделы НКВД. В состав областных управлений входили отделы: политический, уголовного расследования, оперативный, борьбы с расхищением социалистической собственности - паспортный, государственной автоинспекции и секретариат.

Уже в сентябре 1945 года была восстановлена в полном объеме деятельность гражданских судей всех инстанций.

10 октября 1948 года принимается Положение о выборах народных судей. С этого времени они избирались гражданами на 3 года В положении повысился до 23 лет возрастной ценз для кандидатов в народные судьи и народные заседатели.

Улучшению деятельности народных судей послужило Положение о дисциплинарной ответственности судей от 15 июля 1948 года До этого дисциплинарные взыскания на судей налагались в административном порядке. Такими полномочиями обладали министр, начальники областных управлений юстиции и председатели областных и краевых судов.

По новому положению в УССР создавались специальные коллегии по дисциплинарным делам при областных и Верховном судах из членов соответствующих судов. Общее руководство судебной системой, как и прежде, осуществлял Минюст УССР.

Сразу же после смерти Сталина были ликвидированы инструменты массовых репрессий - военные трибуналы военных МВД и Особый отдел МВД имевшие право применять в административном порядке ссылку и заключение. Несколько позже, в феврале 1957 года, были ликвидированы транспортные суды.

В мае 1956 гола принимается ряд актов, направленных на расширение прав областных судов и Верховного Суда УССР. Были созданы президиумы областных судов и Президиум Верховного Суда УССР,

Эта реформа сделала ненужной деятельность Минюста СССР и Минюст УССР стал союзно-республиканским органом. В связи с этим ликвидируются областные отделы юстиции.

Улучшению деятельности народных судей послужило Положение о дисциплинарной ответственности судей от 15 июля 1948 года До этого дисциплинарные взыскания на судей налагались в административном порядке. Такими полномочиями обладали министр, начальники областных управлений юстиции н председатели областных и краевых судов.

По новому положению в УССР создавались специальные коллегии по дисциплинарным делам при областных и Верховном судах из членов соответствующих судов. Общее руководство судебной системой, как и прежде, осуществлял Минюст УССР.

Сразу же после смерти Сталина были ликвидированы инструменты массовых репрессий - военные трибуналы военных МВД и Особый отдел МВД имевшие право применять в административном порядке ссылку и заключение. Несколько позже, в феврале 1957 года, были ликвидированы транспортные суды

В мае 1956 года принимается ряд актов, направленных на расширение прав областных судов и Верховного Суда УССР. Были созданы президиумы областных судов и Президиум Верховного Суда УССР.

Эта реформа сделала ненужной деятельность Минюста СССР, и Минюст УССР стал союзно-республиканским органом. В связи с этим ликвидируются областные отделы юстиции.

Это были явно волюнтаристские решения, не учитывавшие объем и степень важности работы, выполнявшейся органами юстиции. Их функции передали Верховным судам союзных и автономных республик, краевым, областным и приравненным к ним судам (вопросы руководства судами и нотариатом), местным Советам (общее руководство адвокатурой, материально - техническое обеспечение судов, подбор кадров судебных и других работников и т.д.). Для проведения работ в области совершенствования законодательства, его систематизации и кодификации были созданы соответственно Юридическая комиссия при Совете Министров СССР и юридические комиссии при советах министров союзных республик. Однако этот опыт не оправдал себя.

**6.4 Органы юстиции после 60 годов**

В августе 1970 г., в связи с рассмотрением мер по дальнейшему улучшению работы судов и органов прокуратуры, было призвано целесообразным вновь образовать Министерство юстиции СССР, министерства юстиции союзных и автономных республик, систему их органов на местах. 30 августа 1970 г. Президиум Верховного Совета СССР издал соответствующий Указ, положивший начало воссозданию этих органов. В российской федерации структура и функции Министерства юстиции сформировались к середине 1972 г., после принятия Советом Министров РСФСР (Постановление от 21 июня 1972г.) Положения о Министерстве юстиции РСФСР.

Естественно, события последних лет не могли не сказаться на организации и функциях этого Министерства. К примеру, у него появились функции организационного обеспечения деятельности военных судов, государственной регистрации нормативных актов министерств и ведомств, регистрации общественных и религиозных объединений, непосредственного осуществления международных связей и заключения межгосударственных соглашений о правовой помощи. Областные суды получили право осуществления контроля за всей деятельностью народных судей. На них возлагалось также руководство нотариальными конторами.

12 февраля 1957 года Верховный Совет СССР принял новое Положение о Верховном Суде СССР, согласно которому Верховный Суд получил право законодательной инициативы. Кроме того, он получил право надзора за судебной деятельностью судебных органов СССР и союзных республик.

### 6.5 Зарождение и становление органов украинской юстиции

### История органов украинской юстиции связанна с историей зарождения украинской государственности и насчитывает свыше 80 лет. Возле ее истоков стоял Центральный Совет Украины. Так, формируя в конце июня 1917 года первое национальное правительство - Генеральный Секретариат, - он предусмотрел и создание Генерального секретариата судебных дел (юстиции) во главе с В. Садовским. Из-за антиукраинской политики Временного правительства России его функционирование оказалось кратковременной.

Восстановил свою деятельность Генсекретариат по делам судейства лишь 30 октября 1917 года. По его представлению Центральный Совет принял историческое постановление, в котором было записано: "Суд в Украине вершится именем Украинской Народной Республики". Четвертым Заседанием Центрального Совета от 9 января 1918 года Украина провозглашалась "самостоятельной, ни от кого не зависимым, свободным суверенным Государством Украинского народа". Новое название получило и Правительство - Совет Народных Министров, а Генсекретариат судебных дел переименован в Министерство судебных дел, которое возглавило С. Шелухин.

В апреле 1918 года с приходом к власти гетмана П. Скоропадского Министерством судебных дел осуществлялась практически вся правовая политика. 15 июля 1918 года Министерство судебных дел переименовано в Министерство юстиции. Под его руководством действовали 3 судебные палаты, 19 окружных судов и 112 городских и уездных заседаний мировых судий.

В декабре 1918 года власть в Украине перешла к Директории. Портфель министра юстиции достался Д. Марковичу - известному в то временя юристу и писателю. Министерством был разработанный Закон "О восстановлении гарантий неприкосновенности лиц на территории Украинской Народной Республики", что можно назвать своеобразной предтечей принятой ООН Общей декларации прав человека.

Советский период украинской юстиции начался 28 ноября 1918 года из образованного при Временном Рабоче-Крестьянском Правительстве Украины Отдела юстиции. 29 января 1919 года отдел превращен в Народный комиссариат юстиции во главе с квалифицированным юристом О. Хмельницким. 11 декабря 1919 года в Харькове создан Комитет юстиции при Всеукраинском революционном комитете, а 19 января 1920 года он был реорганизован в Народный комиссариат юстиции Украины, который возглавил политический деятель Е. Терлецкий. Продолжительное время должности Наркома юстиции и Генерального прокурора занимало одно лицо. Одним из наиболее известных деятелей из числа тех, кто занимали эти две должности, в 1922-1927 годах был М. Скрипник.

В 1953 году Народный комиссариат юстиции был превращен в Министерство юстиции Украинской Советской Социалистической Республики. В 1963 году он был ликвидирован, а его функции возложены на юридическую комиссию при Совете Министров Украинской ССР и Верховный суд УССР.

В 1970 году деятельность Министерства юстиции была возобновлена. Она регламентировалась соответствующим Положением, утвержденным постановлением Совета Министров УССР от 4 сентября 1972 года. На протяжении 1970-1990 лет Министерство юстиции УССР возглавлял В.Г. Зайчук.

Следует отметить, что в так называемый «советский период» Министерство юстиции УССР, наряду с другими республиканскими министерствами, не было самостоятельным в осуществлении государственного управления. Его роль сводилась преимущественно к передающему звену в многоступенчатой союзно-республиканской системе государственного управления бывшего СССР.

**ТЕМА 7. РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ЮСТИЦИИ В 90 – 2002 ГОДАХ**

**7.1 Принципы деятельности и полномочия Министерства юстиции Украины**

Провозглашение в 1991 году независимости Украины, а затем - развитие демократического правового государства, внедрение политической, экономической и правовой реформ обусловили необходимость кардинальных изменений в деятельности Министерства юстиции, значительного расширения его полномочий, наложение новых функций, которые, в свою очередь, привели к увеличению объемов работы и существенных структурных преобразований, как центрального аппарата, так и его территориальных органов. Реформирование системы органов юстиции и судов Украины направленно на существенное усовершенствование их деятельности с целью утверждения верховенства права, принципов справедливости и гуманизма, обеспечение защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Ныне Минюст Украины действует по функциональному, а не по отраслевому принципу. Положением о Минюсте Украины определенны его основные задачи:

- подготовка предложений относительно проведения в Украине правовой реформы;

- содействие развития правовой науки;

- обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина в определенной сфере;

- подготовка предложений относительно усовершенствования законодательства, его систематизации;

- разработка проектов нормативно-правовых актов и международных договоров Украины по правовым вопросам;

- проведение правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов;

- государственная регистрация нормативно-правовых актов;

- ведение Единого государственного реестра таких актов;

- планирование по предложению других центральных органов исполнительной власти законопроектной работы и работы по адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза;

- координация нормотворческой деятельности центральных органов исполнительной власти и контроль за осуществлением такой деятельности;

- обеспечение реализации государственной правовой политики, государственной политики по вопросам гражданства, межнациональных и миграционных отношений;

- организационное, материально-техническое обеспечение судов общей юрисдикции (кроме Верховного Суда Украины и арбитражных судов);

- организация выполнения решений судов и других органов соответственно законам Украины;

- работа с кадрами;

- экспертное обеспечение правосудия;

- организация работы нотариата и органов регистрации актов гражданского состояния;

- развитие правовой информатизации;

- формирование у граждан правового мировоззрения;

- осуществление международно-правового сотрудничества.

Минюст Украины осуществляет свои полномочия, непосредственно и через образованные в установленном порядке Главное управление юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, областные, Киевское и Севастопольское городские управления юстиции, районные, районные в городах (местах областного подчинения) управления юстиции, предприятия, учреждения и организации, которые принадлежат к сфере его управления.

Территориальные управления юстиции оказывают содействие местным органам исполнительной власти, предприятиям и организациям государственного сектора экономики в усовершенствовании правовой работы, предоставляют методическую помощь юридической службе относительно усиления ее влияния на обеспечение законности деятельности этих органов, приведение ведомственных нормативных актов в соответствие с действующем законодательством и т.д.

**7.2 Правотворческая деятельность Министерства юстиции Украины**

Одним из важных направлений деятельности Минюста Украины является правовое обеспечение социально-экономических преобразований в государстве. Реализуя эти задачи, из года в год возрастает показатель законопроектных работ Минюста Украины.

Минюст Украины в настоящее время является координирующим правительственным органом по организации выполнения требований Совета Европы относительно приведения национального законодательства в соответствие с нормами и стандартами Совета Европы и реальным "государственным адвокатом" по защите прав граждан и государства.

С целью усовершенствования работы по подготовке проектов нормативно-правовых актов и с учетом мирового опыта в составе Минюста Украины создан Центр сравнительного права и Межведомственный координационный совет.

С присоединением Украины к Конвенции о защите прав и основных свобод человека в 1950 году Кабинет Министров Украины своим постановлением от 23 апреля 1998 года определил, что представительство Украины в Европейской Комиссии по правам человека и Европейском Суде возлагается на Уполномоченного по делам соблюдения Конвенции.

В связи с этим в составе Минюста Украины образовано Национальное бюро по делам соблюдения Конвенции о защите прав и основных свобод человека, а при местных управлениях юстиции - региональные отделения Национального бюро.

Минюст Украины определен держателем Государственного реестра залогов движимого имущества. Органы юстиции осуществляют правовую экспертизу и государственную регистрацию нормативно-правовых актов областных. Киевской и Севастопольской городских и районных государственных администраций.

В системе органов Минюста Украины образована государственная исполнительная служба, которая осуществляет выполнение решений судов и других органов соответственно законам Украины, что является необходимым и реальным условием обеспечения защиты прав и свобод граждан.

Для внедрения единой системы документирования населения Украины в системе органов Минюста Украины создана служба гражданства и регистрации физических лиц.

В соответствии с Указом Президента Украины от 31 июля 2000 года № 934/ 2000 "О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Украины" задачи Минюста Украины дополнены рядом новых функций, в частности относительно легализации политических партий и объединений граждан, ведение их реестра и т.п. Относительно осуществления нормативно-правового обеспечения деятельности бюро технической инвентаризации для проведения регистрации прав собственности на недвижимое имущество. Относительно участия, вместе с Министерством образования и науки Украины, в организации работы по правовому образованию населения, методического обеспечения этого образования, формирование у граждан правового мировоззрения, в организации работы по подготовке, переподготовки и повышение квалификации специалистов по специальности "Правоведение" в учебных заведениях, в разработке и распространении образовательных программ в сфере защиты прав человека и др.

В соответствии с Указом Президента Украины от 15 декабря 1999 года № 1573/99 "Об изменениях в структуре центральных органов исполнительной власти" и вышеупомянутым Указом Президента Украины от 31 июля 2000 года № 934/ 2000 на Минюст Украины возлагается ряд функций Государственного комитета Украины по делам национальностей и миграции, который ликвидирован. Соответственно постановлению Кабинета Министров Украины от 04.04.2000 № 603 в составе Министерства юстиции Украины образован Государственный департамент по делам национальностей и миграции как правительственный орган государственного управления. Деятельность Государственного комитета Украины по делам религий направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра юстиции Украины.

Весомым фактором в осуществлении правовой реформы есть ведение государственных реестров. Минюстом Украины создана довольно широкая система государственных и единых реестров для обеспечения функционирования единой системы правовой информатизации.

Минюст Украины осуществляет функцию официального издателя сборников актов законодательства. С 1997 года обеспечивается своевременный выпуск еженедельника "Официальный вестник Украины" - наиболее полного источника нормативно-правовых актов в государстве. К 10-й годовщине Независимости Украины Министерство юстиции подготовило к изданию официальное многотомное собрание всех действующих в Украине нормативно-правовых актов, принятых за время независимости Украины, под названием "Собрание законодательства Украины". На протяжении 1999-2000 лет вышло 4 тома собрания. Впервые в Украине основано ежеквартальное издание "Бюллетень Министерства юстиции Украины" - печатный орган Минюста Украины, в котором полно и оперативно освещается жизнь системы органов юстиции, судов.

С целью оперативного и полного обеспечения правовой информацией органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций Минюст Украины издает тематические сборники нормативно-правовых актов.

Так, вышли в свет сборники «Гражданский кодекс Украины. Кодекс. Законы. Постановления» (1999), "Кодекс законов о работе Украины с постатейными материалами"(2000), "Государственная исполнительная служба Украины. Выполнение решений судий", I том (1999), "Государственная исполнительная служба Украины. Международные соглашения", 2-3 тома (2000), "Инструкция о проведении исполнительных действий" (2000), "Таможенный кодекс. Нормативно-правовые акты по вопросам применения таможенного законодательства" (1999), "Туризм в Украине", в 5-ти томах (1999-2000) и т.п.

Минюст Украины возглавляет Министр, которого по представлению Премьер-министра Украины назначает на должность Президент Украины.

Министр как член Кабинета Министров Украины лично отвечает за разработку и внедрение Программы деятельности Кабинета Министров Украины в части проведения государственной правовой политики, государственной политики по вопросам гражданства, межнациональных и миграционных отношений, осуществляет управление порученной нему сферой, отвечает за ее состояние и развитие.

Для согласованного решения вопросов, которые принадлежат к компетенции Минюста Украины, обсуждение важнейших направлений его деятельности в Министерстве назначается коллегия в составе Министра (председатель коллегии), заместителей Министра по должности. Головы Государственного комитета Украины по делам религий, руководителей правительственных органов государственного управления, а также других руководящих работников Министерства.

В состав коллегии могут входить руководители управлений юстиции. С целью усовершенствования правового поля для дальнейшего более эффективного реформирования органов юстиции, создания целостной оптимальной системы украинской юстиции Минюстом Украины разработан проект Закона Украины "Об органах юстиции".

* 1. **Реформирование органов и учреждений юстиции – одно из направлений административной реформы в Украине**

Реформирование правовой системы, в том числе и реформа административного права является составной частью демократических преобразований нашего государства. Из мирового опыта известно, что в период серьезных трансформаций именно административное право требует существенных преобразований, поскольку является одной из ведущих отраслей права в каждой демократической стране. Система административного права тесно связана с системой административного законодательства, преобразование первой неизменно влекут изменения во второй. Конституционное закрепление идеологии служения государства интересам человека требует кардинального пересмотра содержания административного права в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Поэтому, целью административной реформы в Украине является создание такой системы государственного управления, которая обеспечит становление высокоразвитого, правового, цивилизованного европейского государства с высоким уровнем жизни, социальной стабильности, культуры и демократии. На современном этапе выделено несколько направлений реформирования. К ним следует отнести:

1) создание новой правовой базы, регламентирующей государственное управление в Украине;

2) формирование новых институтов, организационных структур и инструментов осуществления государственного управления;

3) кадровое обеспечение новой системы государственного управления;

4) укрепление и формирование новых финансово-экономических основ функционирования управления;

5) научное и информационное обеспечение системы управления, формирования механизмов научного и информационного мониторинга.

Утверждение приоритета прав человека в деятельности государственных органов должно органично сочетаться с совершенствованием механизма судебной защиты. В связи с этим чрезвычайно актуальным является создание административной юстиции как одной из ветвей судопроизводства.

Осуществление административной реформы обусловило необходимость существенных изменений в деятельности органов юстиции. Это и расширение полномочий, и возложение новых функций, что органично повлекло соответствующие структурные преобразования и изменения в центральном аппарате. В феврале 1992года на Министерство юстиции были возложены обязанности по организационному и кадровому обеспечению деятельности военных судов, а также судов, осуществляющих правосудие на особых режимных объектах. Ранее эти функции относились к компетенции соответствующих министерств СССР. В этом же году Законом Украины «Об объединениях граждан» к функции Министерства юстиции отнесена легализация политических партий и объединений граждан. В 1993году начата регистрация благотворительных фондов. С 1 января 1993года органы юстиции осуществляют государственную регистрацию нормативных актов министерств т других органов государственной исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан либо имеющие межведомственный характер, а с 1994года –экспертное обеспечение правосудия. Если раннее Минюст давал только правовую оценку проектов законодательных актов, подготовленных другими министерствами и ведомствами, то теперь, в соответствии с Указом Президента Украины «О совершенствовании работы по подготовке законопроектов и проведении правовой реформы», обеспечивает разработку основных вопросов государственной правовой политики, концепций, проектов актов законодательства по вопросам развития государства и общества, координирует законопроектную работу.

Правовой основой реформы юстиции в настоящее время являются: Указ Президента Украины, утвердивший новое Положение о Министерстве юстиции, Постановление Правительства «О системе органов юстиции» и иные нормативно-правовые акты. В соответствии с Указом утверждена новая структура центрального аппарата в составе 30 структурных подразделений: департамент правовой политики, государственной исполнительной службы, гражданства и регистрации физических лиц, реорганизовано управление гражданского и коммерческого законодательства. Такой подход приближает Министерство юстиции Украины к аналогичным министерствам европейских стран. С целью законодательного закрепления функций органов юстиции в сфере формирования государственной правовой политики подготовлен проект Закона «Об органах юстиции», в котором четко определены задания, принципы деятельности, структура и компетенция органов системы Министерства юстиции, а также правовой статус работников.

Следует отметить, что многие функции, возложенные на систему органов юстиции, являются принципиально новыми, не присущими ранее, но уже неотъемлемыми с точки зрения создания новой правовой системы Украины, утверждения принципа верховенства права.

Указом Президента Украины «Об изменениях в системе центральных органов исполнительной власти в Украине» установлено, что деятельность Государственного комитета Украины по делам национальностей и миграций направляется и координируется Кабинетом министров через Минюст.

Во исполнение Заключения Совета Европы № 190 ответственность за регистрацию лиц, прибывающих в Украину и выезжающих из нее, возложена на Минюст. Исходя из необходимости создания единой системы документирования населения в Украине, в свете реализации Указа Президента Украины «О службе гражданства и регистрации физических лиц» и соответствующих постановлений Правительства, в системе Минюста создается служба гражданства и регистрации физических лиц.

Следует отметить и существенную роль Министерства юстиции на международной арене. К его компетенции отнесена разработка проектов международных договоров и соглашений Украины, подготовка правовых заключений по договорам, удостоверение других документов, необходимых для вступления договоров в законную силу. Только в прошлом 2000 году Минюстом обработано 1814 проектов международных договоров, 30 проектов соглашений, дано 60 правовых заключений относительно вступления в силу кредитных (гарантийных) соглашений, подготовлены к ратификации 3 конвенции.

В связи с углублением демократических процессов в обществе, с целью обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с международными стандартами при Министерстве юстиции создан институт Уполномоченного по делам соблюдения Конвенции о защите прав и основных свобод человека. Выполнение Уполномоченным своих функций обеспечивается Национальным бюро по делам соблюдения Конвенции, созданным в составе центрального аппарата, и региональными отделениями Национального бюро при Головном управлении юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, областных, Киевском и Севастопольском городских управлениях юстиции.

Одной из важных функций Министерства и его территориальных органов является организационное и материально-техническое обеспечение судов общей юрисдикции (кроме Верховного Суда Украины и хозяйственных судов), организация исполнения судебных решений, работа с кадрами. С целью обеспечения своевременного, полного и неукоснительного исполнения решений судов и иных органов в структуре центрального аппарата Минюста создан Департамент государственной исполнительной службы, а в составе территориальных управлений – отделы государственной исполнительной службы. Исполнительная служба призвана устранить ситуацию, когда суды выносили решения, а затем сами организовывали их исполнение.

В настоящее время систему органов юстиции составляют: Министерство юстиции Украины, Головное управление Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым, областные управления, Киевское и Севастопольское городские управления, районные, районные в городах, городские управления, а также учреждения, принадлежащие к сфере управления Минюста. К таким учреждениям, кроме исполнительной службы, относятся органы нотариата, регистрации актов гражданского состояния, служба гражданства и регистрации физических лиц, научно-исследовательские институты судебных экспертиз.

Реформирование органов юстиции и обеспечение надлежащего их функционирования – задача не из легких. Но, как показало время, она выполнима, несмотря на то, что затрагивает практически все сферы деятельности общества, ведь юстиция реализует государственную правовую политику и осуществляет функции по защите прав и законных интересов человека и гражданина.

7.4 Хронология реформирования органов и учреждений юстиции Украины

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **1991 год** | | | |
| 26 декабря | | В Киеве состоялся 1-й съезд судей Украины. | |
| 28 декабря | | Постановлением Кабинета Министров Украины утверждены Положения о Министерстве юстиции Украины; соответственно Постановлению на Минюст положены новые функции, которые значительно расширили его полномочия (администрирование судов, систематизация законодательства, организация правового образования и правовой работы). | |
| **1992 год** | | | |
| 21 февраля | | С участием Президента Украины Л. Кравчука проведен круглый стол» представителей партий и других общественно-политических организаций государства.  Президентом Украины издан указ «Об обеспечении деятельности органов специальной юстиции»; соответственно Указу на Минюст возложено организационное обеспечение судов, которые осуществляют правосудие в особенности на режимных объектах. | |
| 29 февраля | | Президентом Украины издан Указ «Про организационное, кадровое и материально – техническое обеспечение воинских трибуналов в Украине»; соответственно Указа на Минюст возложены организационное и кадровое обеспечение воинских трибуналов Вооруженных сил Содружества Независимых Государств, временно дислоцированных на территории Украины. | |
| 2 марта | | Президиумом Верховной Рады Украины создана Комиссия по проведению судейско-правовой реформы в Украине и Депутатская рабочая группа по вопросам размежевания полномочий между Украиной и республикой Крым. | |
| 28 апреля | | верховной Радой Украины одобрена Концепция судейско-правовой реформы в Украине. | |
| 16 июня | | Верховной Радой Украины принят Закон Украины «Об объединении граждан»; соответственно указу на Минюст возложены функции легализации политических партий, всеукраинских и международных объединений граждан , которые действуют на территории Украины; контроль за соблюдением ими положений Устава; ведение реестра тех объединений граждан, которые зарегистрированы. | |
| 3 октября | | Президентом Украины подписан указ «О государственной регистрации нормативных актов министерств и других органов государственной исполнительной власти»; соответственно Указу на Минюст возложена государственная регистрация нормативных актов министерств, других центральных органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля, которые касаются прав, свобод и законных интересов граждан или имеют межведомственный характер. | |
| 12 декабря | | Верховной Радой Украины утвержден Закон Украины «Об адвокатуре»; соответственно Закону на Минюст возложено осуществление государственной регистрации адвокатских объединений. | |
| 1993 год | | | |
| 29 апреля | | Президентом Украины издан Указ «Об усовершенствовании работы по подготовке законопроектов и проведение правовой реформы». | |
| 2 сентября | | Верховной Радой Украины утвержден Закон Украины «О нотариате»; соответственно закону на Минюст возложено организационное обеспечение деятельности нотариата в государстве, выдачу и аннулирование соответствующих свидетельств государственным и частным нотариусам, организацию государственных нотариальных архивов. | |
| 24 декабря | | Верховной Радой Украины утвержден Закон Украины «Об органах регистрации актов гражданского состояния», которым значительно расширенные функции Минюста относительно осуществления контроля за деятельностью органов регистрации актов гражданского состояния и предоставление им помощи. | |
| 1994 год | | | |
| 25 февраля | | Верховной Радой Украины утвержден Закон Украины «О судебной экспертизе»; соответственно Закона Минюст осуществляет экспертное обеспечение правосудия. | |
| 18 мая | | Президентом Украины издан Указ «Об управлении юстиции Министерства юстиции Украины». | |
| 16 ноября | | Кабинетом Министров Украины утверждено постановление «Вопрос Центра правовой реформы и законопроектных работ при Министерстве юстиции Украины»; «Об утверждении Положения о Координационном совете по проблемам судебной экспертизы при Министерстве юстиции Украины. | |
| 1995 год | | | |
| 29 мая | | Кабинетом Министров Украины принято Постановление «О Программе правового образования населения», которым утверждены Программа правового образования и Положения про Всеукраинский межведомственный координационно – методический совет по правовому образованию населения. на Минюст и его местные органы возложены координация деятельности министерств, других центральных органов государственной исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций по правовому образованию населения. | |
| 19 июня | | Президентом Украины издан Указ «О мероприятиях по осуществлению правовой реформы в Украине». | |
| 1996 год | | | |
| 29 февраля | | Кабинетом Министров Украины утверждено Постановление «О государственной поддержке издания Юридической энциклопедии». | |
| 27 июня | | Президентом Украины издан Указ «Про Единый государственный реестр нормативных актов»; соответственно Указу на Минюст возложены ведение данного реестра и осуществление программы правовой информатизации в государстве. | |
| 18 сентября | | Президентом Украины издан Указ «Положение о Министерстве юстиции Украины». | |
| 20 ноября | | Президентом Украины издан Указ «О мероприятиях по подготовке кадров воинской юстиции и организации научно-исследовательских работ в области воинского законодательства». | |
| 1997 год | | | |
| 30 декабря | | Президентом Украины издан указ «Об утверждении Положения о министерстве юстиции Украины», соответственно которого значительно расширены полномочия Минюста в реализации государственной правовой политики и упразднен Указ Президента Украины от 18.09.96 г. № 840 «О Положении о Министерстве юстиции Украины». | |
| 1998 год | | | |
| 15 января | | Верховной Радой Украины утвержден Закон Украины «О высшем совете юстиции»; соответственно Закону в состав Высшего совета юстиции по должности входит Министр юстиции Украины. | |
| 18 февраля | | Кабинетом Министров Украины утверждено Постановление «О мероприятиях по созданию системы регистрации прав на недвижимое и движимое имущество»; соответственно Постановлению на Минюст возложены функции по созданию системы регистрации прав на недвижимое и движимое имущество. | |
| 24 марта | | Верховной Радой Украины утвержден Закон Украины «Про государственную исполнительную службу»; соответственно Закону в системе органов Министерства юстиции создана государственная служба, которая осуществляет выполнение решений судов и других органов. | |
| 30 апреля | | Кабинетом Министров Украины утверждено Постановление «О системе органов юстиции»; соответственно Постановлению система органов юстиции включает Министерство юстиции; Главное управление юстиции Министерства юстиции в Автономной Республике Крым; областные, Киевское и Севастопольское городские управления юстиции; городские (мест областного значения) управления юстиции. | |
| 12 июня | | Постановлением кабинета Министров Украины создан Межведомственный координационный совет по вопросам адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского союза и Центр сравнительного права с целью внедрения механизма адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза; на Минюст возложена координация деятельности министерств, других центральных органов исполнительной власти относительно обеспечения адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза.. | |
| 21 декабря | | Кабинетом Министров Украины утверждено Постановление «Об образовании в системе органов Министерства юстиции службы гражданства и регистрации физических лиц». | |
| 1999 год | | | |
| 30 декабря | | Указом Президента Украины Министром юстиции Украины назначена С. Станик. | |
| 2000 год | | | |
| 31 июля | | Президентом Украины издан Указ «О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Украины»; соответственно Указу Минюст определен главным (ведущим) органом в системе центральных органов исполнительной власти в обеспечении реализации государственной правовой политики, государственной политики по вопросам гражданства, межнациональных и миграционных отношений; значительно расширены полномочия центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины; значительно расширенные полномочия Минюста в реализации государственной правовой политики. | |
| 9 сентября | | Указом Президента Украины при Министерстве юстиции Украины создана Украинская академия судий.  Указом Президента Украины Министра юстиции Украины С. Станик назначена представителем Украины в Исполнительный совет Детского фонда ООН (ЮНІСЕФ). | |
| 23 – 24  октября | | В Министерстве юстиции Украины проведен семинар «Защита персональных данных», в работе которого приняли участие представители Министерства, ведущих научных учреждений, заинтересованных центральных органов исполнительной власти, ОБСЕ, Совета Европы. | |
| 14 – 15  декабря | | Проведена международная конференция, посвященная слушанию доклада Украины о соответствии национального законодательства положением статей 3, 5, 6, 10, 13 Конвенции о защите прав и основных свобод человека и статей 1, 3 Протокола № 1 Конвенции. | |
| 25 декабря | | Указом Президента Украины утверждена Комплексная программа профилактики преступности в государстве на 2001 – 2002 гг. | |
| 2001 год | | | |
| 22 – 23  января | | Министерством юстиции Украины совместно с Департаментом юстиции Соединенных Штатов Америки и Посольством Соединенных Штатов Америки в Украине проведена конференция «Предотвращение и противодействие легализации («отмыванию») доходов, полученных преступным путем». | |
| 1 февраля | | Президентом Украины издан Указ «О назначении С. Станик членом Европейской Комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия). | |
| 15 марта | | Министерством юстиции Украины проведен с участием представителей дипломатических учреждений, международных организаций, органов государственной власти презентационную конференцию «Приближение законодательства Украины к праву ЕС – институционный механизм адаптации». | |
| 29 – 30  марта | | Министерством юстиции Украины совместно с Советом Европы проведен международный семинар «Оценка эффективности законодательства» в Украинской школе нормо – проектировщиков. | |
| 5 апреля | | Министерством юстиции Украины проведен семинар «Судейское самоуправление. Независимость судий» с участием украинских, швейцарских и австрийских лекторов. В работе семинара приняли участие Премьер-министр Украины В.А. Ющенко, Министр юстиции Украины С.Р. Станик, послы Швейцарской Конфедерации, Французской республики, Королевства Бельгии, Федеративной Республики Германии, Канады. | |
| 7 декабря | | Указом Президента Украины Министра юстиции Украины С. Станик назначена Постоянным представителем Украины при Совете Европы. | |
| 2002 год | | | |
| 11 января | | Указом Президента Украины «О мероприятиях по регистрации физических лиц» с Министерства юстиции Украины сняты полномочия по обеспечению выполнения законодательства по вопросам регистрации физических лиц | |
| 13 марта | | Распоряжением Кабинета Министров Украины приняты решения об образовании Центра переподготовки и повышение квалификации работников юстиции на базе Курсов повышения квалификации работников юстиции Украины, которые ликвидируются, с отнесением их к сфере управления Минюста | |
| 7 апреля | | Указом Президента Украины с должности Министра юстиции Украины уволена С. Станик | |
| 7 апреля | | Указом Президента Украины назначен Министром юстиции Украины О. Лавринович | |
| 17 апреля | | Приказом Министерства юстиции Украины утверждено Типичное положение про районный, районный в городе, городской (города областного значения) отдел регистрации актов гражданского состояния | |
| 1 июня | | Вступил в силу Закон Украины «О судоустройстве» | |
| 29 августа | | Президентом Украины издан Указ «Про Государственную судебную администрацию Украины» | |

ТЕМА 8. ЮСТИЦИЯ КАК ОРГАН ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЙ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПРАВОВУЮ ПОЛИТИКУ

**8.1 Обзор результатов деятельности органов юстиции Донецкой области по состоянию на август 2002 года**

В течение 2002гг. полностью завершен процесс передачи в систему органов юстиции отделов регистрации актов гражданского состояния. Следует отметить, что основной задачей этих органов является правильная, полная и своевременная регистрация актов гражданского состояния. За восемь месяцев указанного года в области зарегистрировано: 20554 рождения (за аналогичный период прошлого года – 20203), 54572 – смертей( 52981 – 8 месяцев 2001г.), 17598 – браков (17443), 13296 – расторжений браков (13148). Кроме того, в области зарегистрировано 1997 установлений отцовства и 1184 перемены фамилии, имен и отчеств. Архивный фонд области насчитывает более 48 тысяч книг актовых записей, согласно которых выдано 85207 первичных и 28017 повторных гербовых свидетельств. Органами регистрации актов гражданского состояния в 2002году принято более 142 тысяч граждан. Одной из функций отдела регистрации актов гражданского состояния областного управления юстиции является заверение гербовых свидетельств, справок о регистрации актов гражданского состояния, справок о семейном положении для использования их за пределами Украины. Всего в текущем году заверено 7690 таких документов.

В динамичном становлении нашего государства актуальным направлением остается судебная защита прав и законных интересов граждан. Судейский корпус Донецкой области самый большой в Украине Он насчитывает 462 судьи, вакантными остаются 58 должностей судей. О результативности деятельности судов области красноречиво говорят цифры. В текущем году ими рассмотрено: 11 458 уголовных, 82 721 гражданское, 110 936 административных и 18 301 дело о порядке исполнения приговора. Следует отметить, что значительно возросло количество поступивших в суды гражданских (на 10, 67%) и административных дел (на 589,73%) по сравнению с 1 полугодием 2001 года. Общая нагрузка на судью составила почти 88 дел в месяц (76 в 2001 году).

Для нашей области актуальными остаются проблемы профилактики преступлений, совершенных на предприятиях угольной промышленности. За 2001 год и первое полугодие текущего года судами области рассмотрено 149 уголовных дел о преступлениях, совершенных в угольной промышленности. Например, в производстве Снежнянского городского суда в прошлом году находилось уголовное дело в отношении бывшего и.о. директора шахты «Снежнянская» Харламенко Ю.М. и других ответственных должностных лиц шахты по ст. ст. 86-1, 172 ч.2 УК Украины. Данные лица обвинялись в расхищении государственного имущества на шахте в особо крупных размерах. Своими преступными действиями данные лица причинили шахте ущерб в размере 51 120 грн. По приговору суда виновные понесли суровое наказание. В частности, Харламенко Ю.М. осужден на 7 лет лишения свободы в ИТК усиленного режима с конфискацией всего имущества, с лишением права занимать организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции сроком на 3 года после отбытия наказания.

После принятия Верховной Радой Украины Закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Украины об административных правонарушениях» относительно ответственности за нарушение Правил дорожного движения в судах области возросло количество административных дел, что привело к увеличению общей нагрузки на судей. Следует отметить, что эти дела имеют определенную особенность: в них фактически отсутствует спор. Как показала практика, такие дела целесообразнее было бы рассматривать в прежнем порядке – органами ГАИ.

Следующая категория дел, которая также существенно прибавила судьям работы – гражданские дела о взыскании коммунальных платежей. Ранее данные платежи взыскивались по исполнительным надписям нотариусов. Поскольку, в основном, эти иски являются бесспорными, то более практичным и оперативным был старый порядок рассмотрения.

Следствием возросшей нагрузки на суды стало и увеличение количества исполнительных производств, большинство из которых не находят логического завершения ввиду невозможности взыскать с граждан причитающиеся по судебным решениям суммы.

Безусловно, в результате реформирования судебная система совершенствуется, однако это не происходит моментально. Сегодня у судов еще много неразрешенных вопросов и проблем и, прежде всего, организационного и материально-технического характера. Техническими средствами для фиксирования судебных процессов обеспечены только 38 из 62 районных и городских судов (61%). Ведение в этом году новой должности «помощник судьи» должно было положительно повлиять на оперативность и качество досудебной подготовки дел, своевременность обращения решений к исполнению. Но увеличение штата судов породило новые проблемы. Почти все суды области расположены в помещениях, на имеющих свободных рабочих мест, не говоря об отдельных кабинетах для дополнительных должностных единиц. Порой не хватает даже элементарного: стола, стула, пишущей машинки, компьютера.

Однако положительные моменты есть. В текущем году государством в полном объеме финансируется заработная плата работникам судов. За 9 месяцев на канцелярско-хозяйственные нужды судов поступили определенные средства (58% от предусмотренных сметой).

Непростым является вопрос финансирования судов. Из-за недостатка средств сложно своевременно отправить дела в Верховный Суд с кассационными жалобами, направить повестки участникам судебных заседаний, отправить копии судебных решений сторонам и т.д. На капитальный, текущий ремонт помещений судов, приобретение мебели, оргтехники в 2002 году средства не поступали вообще. То есть, пока о независимости судебной власти и совершенствовании правосудия говорить рано, потому что председателям судов приходится решать все хозяйственные вопросы, а не руководить работой соответствующего суда. Судьям также приходится решать проблемы, далекие от отправления правосудия.

Сегодня еще отсутствуют средства на оплату расходов по охране судов и оборудование судов сигнализацией. Проблема требует немедленного разрешения, поскольку имеют место кражи в судах. Вот «свежий» пример. В Волновахском районном суде из-за недостатка площади (суд в буквальном смысле слова ютится в «селянській хатинці»), кабинет одного из судей и канцелярия суда находятся в помещении юридической консультации. В августе 2002 года в кабинете судьи взломан сейф, из которого похищены судебные дела, а также похищен компьютер. По факту кражи возбуждено уголовное дело, преступники не найдены.

Участились случаи угроз судьям, связанные с выполнением ими служебных обязанностей. Так, в январе этого года председателем Краснолиманского городского суда было вынесено постановление о специальных мерах обеспечения безопасности судьи Мороз Л.И. в связи с телефонными угрозами расправой над ней, поскольку она рассматривала дело знакомого звонившего лица.

Судебно-правовая реформа воплотила в жизнь такие конституционные нормы как состязательность процесса, фиксирование судебного процесса техническими средствами и так далее. Президентом Украины 29.08.02. издан Указ «О государственной судебной администрации», в соответствии с которым создана судебная администрация как центральный орган исполнительной власти со специальным статусом. В связи с этим полномочия Министерства юстиции и его структурных подразделений несколько изменились. Так, в соответствии с совместным письмом Министра юстиции Украины и председателя Совета судей Украины, обращения граждан, должностных лиц по вопросам организации деятельности судов, в том числе по вопросам длительного нерассмотрения дел будут рассматриваться советами судей. Управлением юстиции, в рамках своей компетенции, будут рассматриваться лишь обращения граждан, которые касаются состояния делопроизводства в судах.

И не важно, кто осуществляет организационное, материально-техническое обеспечение судов – областное управление юстиции или создающаяся государственная судебная администрация. Если не будут выделяться средства на материально-техническое обеспечение судов, на развитие этой базы, то судебно-правовая реформа не сможет быть полностью реализована, а суд не будет в полной мере гарантом защиты прав и свобод каждого гражданина, человека, обратившегося за их защитой.

Проблемы государственной исполнительной службы нашей области отображают проблемы функционирования украинской системы принудительного исполнения решений судов в целом. Они не новы – огромная нагрузка (233 производства в месяц на служащего), отсутствие надлежащего финансового и социального обеспечения, несовершенное правовое поле, в рамках которого государственному исполнителю надлежит исполнить решение суда и т.п. Эти и другие причины приводят к тому, что в Донецкой области, во многом определяющей не только внутреннюю, но и внешнюю политику государства, в настоящий момент исполняется лишь 2 решения из 5. Естественно, что такое положение дел не может не привлечь пристальное внимание руководства государства. В частности, Президент Украины в своём поручении о повышении эффективности деятельности органов Государственной исполнительной службы указал на многие слабые места, которые вызваны даже не столько низкой дисциплиной госисполнителей, сколько изначально заложенными в структуре ГИС недостатками. Поэтому Кабинет Министров Украины 29 июля 2002 года принял постановление № 1087 «О мерах по повышению эффективности деятельности органов Государственной исполнительной службы», разрешив ряд проблем службы – увеличил в два раза штат исполнителей, повысил заработную плату работников ГИС, заложил передачу исполнительным службам транспортных средств, конфискованных по решению суда, позволил государственным исполнителям пользоваться в служебных целях личным транспортом. Однако фактическая реализация данных мер, безусловно повышающих статус и авторитет органов принудительного исполнения решений, станет возможной лишь со вступлением в законную силу Закона Украины «О Государственном бюджете на 2003 год», по поводу которого уже сломано немало копий в Верховной Раде Украины.

Во многом повышению качества и сокращению сроков исполнения решений судов и иных органов смогло бы послужить создание специального вооружённого подразделения МВД или Минюста, основной целью деятельности которого была б физическая защита государственного исполнителя. Незащищённость государственного исполнителя в настоящее время вызывает у некоторых должников иллюзию безнаказанности и необязательности исполнения решений судов, примером чему служат неоднократные случаи незаконного лишения свободы, травля собаками, психологическое давление, угрозы физической расправы и даже угрозы убийством в сторону государственных исполнителей. Ситуация усугубляется ещё и тем, что 60% штата исполнителей составляют женщины, которые не в состоянии эффективно защитить себя от неправомерных посягательств отдельных обнаглевших должников либо должностных лиц предприятий-должников. В этом направлении также ведётся работа на самом высоком уровне. МВД и Минюст разрабатывают проект закона Украины, которым будет создано специальное подразделение для обеспечения безопасности работников ГИС во время исполнения ими служебных обязанностей. Кроме того, 25 июня текущего года МВД и Минюст подписали совместный приказ, согласно которому государственный исполнитель получил реальное право привлечь к производству исполнительных действий нескольких работников милиции, для охраны общественного порядка. К счастью, этот приказ не остался пустой декларацией: с момента его подписания госисполнители области 60 раз привлекали работников милиции к производству исполнительных действий, и лишь один раз работники МВД проигнорировали требование государственного исполнителя об охране общественного порядка при проведении исполнительных действий. То, чем рискует государственный исполнитель при принудительном исполнении решения суда, легко продемонстрировать на печально известном примере изъятия 26 августа 2002 года сельхозтехники в ООО «Транспортник», расположенном в селе Привольное Волновахского района. Директор упомянутого предприятия-должника никак не хотел (или не мог) исполнить решения судов и других органов, и не желал расставаться с основными средствами своего предприятия. Он прилагал к тому усилия самого различного характера: от призывания собственных работников к актам общественного неповиновения и блокирования ворот предприятия до лишения свободы государственных исполнителей и других участников исполнительного производства. Работники милиции по указанию главы Волновахской администрации не стали содействовать государственному исполнителю в ходе исполнения решений, поэтому наша служба была вынуждена оплатить услуги по охране общественного порядка военнослужащим воинской части № 2240, которая входит в систему внутренних войск Украины. Окончательную оценку действиям военных и работника милиции в гражданском, случайно оказавшегося на месте исполнения решений, даст военная прокуратура и суд. Трагические последствия случайного столкновения между милицией и внутренними войсками таковы: огнестрельные ранения двух военных, один из которых впоследствии умер, оставив жену и малолетнюю дочь, и травмирование при задержании участкового инспектора милиции. Досудебное следствие по указанным фактам продолжается, однако областным управлением юстиции уже закончено служебное расследование в отношении работников юстиции. Служебным расследованием не установлено вины государственного исполнителя в трагедии, произошедшей 26 августа, однако выявлены неоднократные упущения в ходе исполнения сводного исполнительного производства по ООО «Транспортник», которое находилось на исполнении ещё с 2001 года. По результатам служебного расследования проведено оперативное совещание при начальнике областного управления юстиции, государственный исполнитель и начальник отдела ГИС, который обязан контролировать работу последнего, были предупреждены о неполном служебном соответствии.

Государственная исполнительная служба всегда испытывала недостаток в молодых, квалифицированных специалистах-юристах. Уровень текучести кадров за 2001 год, составил 33% по должностям государственных исполнителей и 45% - по должностям начальников отделов ГИС. Все начальники территориальных управлений юстиции и отделов ГИС жестко ориентированы областным управлением на создание «боеспособного», юридически грамотного кадрового резерва для собственных служб. Особенно это станет актуальным после нового года – с расширением штата государственных исполнителей в два раза. Хочу обратить внимание всех выпускников высших учебных заведений, на реальную возможность обратиться в городские, районные, районные в городах управления юстиции для постановки в кадровый резерв на замещение вакантных должностей в органах ГИС. Поскольку ни один ВУЗ не готовит специалистов в сфере принудительного исполнения решений судов и иных органов, то именно наши резервники получат реальную возможность пройти стажировку в отделе ГИС и на практике получить необходимые знания о процедуре исполнения судебного решения. В будущем это поможет им быстро и «безболезненно» освоиться с обязанностями государственного исполнителя.

Для государственных органов актуальным и, более того – принципиальным, является вопрос «чистоты» кадров и борьбы с коррупцией. Не остаётся в стороне от разрешения подобных проблем и областное управление юстиции. На каждой коллегии или семинаре поднимаются вопросы борьбы с коррупцией. Предупреждению коррупционных деяний среди государственных исполнителей посвящены многочисленные информационные письма и указания областного управления, некоторые вопросы данной темы отражены и в бюллетене областного управления юстиции № 4. Состояние борьбы с коррупцией постоянно исследуется в анализах и обобщениях, по результатам которых принимаются определённые организационные меры. Так, в отношении государственных исполнителей на протяжении 9 месяцев текущего года составлено 17 протоколов о совершении коррупционного деяния, из которых судами уже рассмотрено 16. По 15 протоколам судом прекращено производство из-за отсутствия состава правонарушения. Один государственный исполнитель (Артемовский городской ОГИС, Лысенко А.А.) подвергнут штрафу в размере 425 грн., кроме того, ему запрещено занимать должности в государственных органах в течении трёх лет. В частности, Лысенко А.А. подвернут такому наказанию за то, что на средства, полученные от должников и подлежащие передаче взыскателям, госисполнитель приобретал скотину и корма для собственных нужд.

Независимый, свободный нотариат является гарантом юридической защиты законности и действительности своих активов, компетентным и не предвзятым советником лиц, которые к нему обратились, стражем и пропагандистом закона, творцом объективного права и законности при действиях сторон, институтом, который предупреждает возникновение споров и разногласий.

У нас в области функционирует 71 госнотконтора, областной государственный нотариальный архив, в которых работают 131 государственный нотариус. За 8 месяцев текущего года ими взыскано госпошлины в сумме 3 527 769 грн. Предоставлено дополнительных платных услуг на сумму 1 489 742 грн. Свои законные полномочия осуществляют184 частных нотариуса. Отделом нотариата проведено 63 проверки, 59 оперативных совещаний. За нарушение законодательства при совершении нотариальных действий 11 нотариусов привлечено к дисциплинарной ответственности. Нужно отметить, что уменьшилось количество обоснованных жалоб, несмотря на увеличение общего количества обращений. Необходимо отметить улучшение организации методической и аналитической работы. Ежеквартально проводятся обобщения нотариальной практики, семинары с нотариусами области, издан бюллетень нормативных актов по опротестованию векселей, выдаче свидетельств с публичных торгов, методические рекомендации по применению земельного законодательства. С участием областного отделения Украинской нотариальной палаты издается приложение «Нотариус» к журналу «Мир недвижимости», на страницах которого публикуются нормативные акты, разъяснения и консультации сотрудников управления юстиции, нотариусов.

Как известно в системе нотариата функционируют Единые реестры Министерства юстиции Украины: Единый реестр запретов отчуждения объектов недвижимого имущества, Единый реестр доверенностей, Единый реестр специальных бланков нотариальных документов, Единый реестр нотариусов и введенный в действие с 1 декабря 2000 года Единый реестр завещаний и наследственных дел. Все эти реестры созданы с целью защиты имущественных прав и законных интересов граждан и юридических лиц, профилактики преступлений против собственности, создания единой системы учета завещаний и наследственных дел. Как любое новое дело работа с реестрами требует большого труда и определенных материальных затрат. Министерство юстиции и областное управление прилагают максимум усилий для улучшения функционирования Единых реестров.

Исполняя поручение Президента Украины, Кабинетом Министров принято Постановление № 192 от 18 февраля 1998 года (в редакции с изменениями и дополнениями), которым создана Межведомственная комиссия по вопросам создания системы регистрации прав на недвижимое имущество. Функции по созданию системы регистрации прав на недвижимое имущество возложены на Министерство юстиции Украины. Во исполнение вышеуказанных нормативных актов Министерством юстиции разработано, утверждено и зарегистрировано Временное положение о порядке регистрации прав собственности на недвижимое имущество, которое регламентирует порядок осуществления регистрации до принятия Верховной Радой Украины соответствующего закона и создания реестра прав на недвижимое имущество. Держателем реестра определено Министерство юстиции, а администратором – государственное предприятие Министерства юстиции “Информационный центр”, осуществляющее программно–информационное обеспечение реестра, отвечающее за его функционирование, сохранение данных, защиту их от разрушения, имеющее полный доступ к единой компьютерной базе данных Реестра.

Согласно Инструкции о порядке совершения нотариальных действий нотариусами Украины данные об объекте недвижимого имущества, его правовой принадлежности, распределении долей, их передача другим лицам путем купли-продажи, дарения, наследования представляются органами БТИ и являются официальным источником сведений о текущем состоянии прав на недвижимое имущество при нотариальном удостоверении договоров в отношении этого имущества. Создание Реестра недвижимого имущества позволит определить наличие недвижимости не только по определенному населенному пункту, как это происходит сейчас, но и определить наличие такого имущества в любом населенном пункте Украины. Внедрение такого нового института, безусловно, связано с организационными трудностями, преодолением психологических барьеров и требует значительных изначальных капиталовложений. Однако первые шаги сделаны, и полученные результаты внушают оптимизм.

Во исполнение Указа Президента от 03.10.1992 г. № 493/92 с изменениями и дополнениями от 21.05.1998, а также Постановления КМУ от 28.12.1992 г. в редакции с изменениями и дополнениями от 15.06.1994 № 420, 16.10.1998 № 1640 органами юстиции Донецкой области продолжается проведение правовой экспертизы нормативных актов. Следует отметить, что ежегодно по области на государственную регистрацию направляется 750 нормативно-правовых актов, изданных органами исполнительной власти, их структурами, затрагивающих права, законные интересы и свободы граждан либо имеющих межведомственный характер; в том числе 130 актов областного и более 600 актов районного уровня. По состоянию на 30.09.2002 года) в областное управление юстиции представлено 121 нормативный акт, из которых третью часть составляют распоряжения областной государственной администрации, и в районные управления юстиции – 590, из которых более 90% составляют распоряжения районных государственных администраций; по области всего зарегистрировано 605 правовых актов, в том числе 115 - областного и 490 – районного уровня.

Они касаются различных сфер деятельности: жилищно-коммунального хозяйства, вопросов призыва на действительную воинскую службу, образования, культуры, железнодорожного и автомобильного транспорта; разрешаются проблемы, связанные с порядком проведения и сроках рыболовства, охоты. Таким образом, регистрирующему органу приходится вникать во все вопросы, затрагивающие прямо или косвенно интересы, законные права, свободу граждан. В целях стабилизации рынка на хлеб и хлебобулочные изделия, а также защиты малообеспеченных слоев населения, облгосадминистрацией с мая 2000 года по декабрь 2002 года введено государственное регулирование цен путем установления граничных размеров рентабельности в процентном отношении к себестоимости и установления граничного уровня торговой, в том числе снабженческо-сбытовой надбавки к оптово-отпускным ценам. Такой способ государственного регулирования применяется уже дважды, хотя изначально руководители контролирующих органов были не согласны с таким решением проблемы. Областное управление юстиции, реализуя полномочия регистрирующего органа, с учетом нормативной базы, согласно которой, этот акт был издан, и, принимая во внимание, прежде всего, интересы малообеспеченных граждан, пришло к выводу о законности такого регулирования**.**

Аналогичная ситуация сложилась и в отношении регулирования торговых и снабженческо-сбытовых надбавок на лекарственные средства и продукцию медицинского назначения, где областной государственной администрацией на них установлены предельные надбавки.

# Однако, областное управление имеет не только полномочия по регистрации, но и право на отказ либо отмену ранее зарегистрированных нормативно-правовых актов. В текущем году отказано в регистрации 6 актов, из их числа - постановление облСЭС (изданное с превышением полномочий), приказы Марьинской районной санитарно-эпидемиологической станции (об утверждении тарифов на услуги, оказываемые с 1998 года, а также приказ от 22.05.02 г. “Об упорядочении размещения и кочевки пасек”) ущемляющие права граждан. К слову, в приказе от 22.05.02 г. содержалась запрещающая правовая норма, согласно которой руководители сельхозпредприятий, головы сельских и поселковых рад не должны “…допускать размещения пасек на расстоянии ближе 5-ти километров от пасек хозяйств”. В качестве базовой правовой нормы использована устаревшая ”Инструкция о предупреждении и ликвидации болезней и отравлений пчёл”. По требованию районного управления юстиции Марьинской райгосадминистрацией это распоряжение было отменено.

Как показывают наши проверки, а их ежегодно регистрирующими органами проводится около 300 (в течение девяти месяцев текущего года проверено 61 орган – областного и 196 районного уровня) требования законодательства о государственной регистрации нормативно-правовых актов руководством управлений, отделов, иных структур местных органов исполнительной власти, а также областных органов хозяйственного управления, контроля соблюдаются, а, если и имеют место отдельные случаи его нарушения, то по требованию проверяющего органа они немедленно устраняются.

Одной из важных функций органов юстиции является легализация объединений граждан, благотворительных организаций и других общественных формирований, что является началом реализации гражданами закрепленного ст.36 Конституции Украины права на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод, а также удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей. Донецкая область является одной из самых активных в Украине по созданию и деятельности многочисленных общественных формирований. Так, на территории области действует 652 общественных и 176 благотворительных областных организаций, а также около 300 районных общественных организаций и около 150 городских, районных, районных в городах благотворительных организаций, зарегистрированных органами юстиции. Областным управлением юстиции в текущем году зарегистрировано: 63 общественных и 28 благотворительных организаций. С принятием в апреле прошлого года Закона Украины «О политических партиях в Украине» к органам юстиции перешли функции по регистрации местных организаций политических партий. Согласно этому Закону органами юстиции Донецкой области уже зарегистрировано более 1,5 тыс. партийных организаций, в т.ч. 28 областных.

В июне 2001г. вступил в законную силу Закон Украины «Об организациях работодателей». Своеобразным резонансом явилось увеличение числа регистрации этого вида общественных организаций на территории Донецкой области. На сегодняшний день их зарегистрировано: 1- областная и 10 - с местным статусом.

Принятый в январе 2002г. Закон Украины «О кредитных союзах» внес изменения в определение организационных, правовых и экономических принципов создания и деятельности кредитных союзов, их объединений, определил права и обязанности членов кредитных союзов и их объединений. Новый закон предусматривает создание Государственного реестра и Уполномоченного органа, непосредственно осуществляющего регистрацию кредитных союзов. Однако, в настоящее время Уполномоченный орган не создан, поэтому регистрацию по-прежнему осуществляют областное и районные управления юстиции, а также соответствующие органы исполнительной власти.

В текущем году в областное управление поступило более 5.794 обращения (в 2001г. – 5497), 97% из них уже рассмотрены. Заявители получили аргументированные ответы на интересующие вопросы. Значительное количество обращений посвящены вопросам неисполнения решений о взыскании алиментов, выплате задолженности по зарплате, регрессных сумм, одноразовой помощи. Следует отметить, что в 2002 г. наблюдается незначительное увеличение общего количества обращений. На мой взгляд, дает положительные результаты широкомасштабная разъяснительная работа специалистов органов и учреждений юстиции с населением области. По-прежнему актуальными являются консультативно-правовые встречи с населением области.

В пределах своей компетенции управления юстиции области осуществляют функцию содействия органам исполнительной власти, местного самоуправления, государственным предприятиям, учреждениям, организациям в совершенствовании правовой работы.

Основное внимание уделяется вопросам надлежащей организации правовой работы в целом и по отдельным ее направлениям, приведении ведомственных нормативных актов в соответствие с действующим законодательством, вопросам правового обеспечения деятельности предприятий с государственной формой собственности, органов исполнительной власти и местного самоуправления, выполнении постановлений коллегии Министерства юстиции, приказов Министра, планов работы управления по вопросам правовой работы.

В 2002 году областным управлением проведены 33 проверки правового обеспечения деятельности учреждений, организаций и предприятий. При их осуществлении основное внимание уделялось вопросам надлежащей организации правовой работы в целом и по отдельным ее направлениям, приведения ведомственных нормативных актов в соответствие с требованиями действующего законодательства. По итогам проверок направлялись письменные рекомендации, при необходимости оказывалась практическая помощь. Ежеквартально проводятся семинары начальников юридических служб органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля, местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий.

Областным управлением юстиции в текущем году проведено 958 мероприятий правообразовательной направленности. Ими охвачено около 4тыс. человек. Областное управление юстиции является основателем журнала “Нотариус” в журнале “Мир недвижимости”, соучредителем журнала “Человек. Закон. Общество”, всесторонне поддерживает газету “Дело и право”. В течение года специалистами областного и территориальных управлений юстиции осуществлено более 1400 выступлений в средствах массовой информации. Они были посвящены разъяснению действующего законодательства Украины, освещению вопросов реформирования и деятельности органов и учреждений юстиции.

Следует отметить, что при осуществлении деятельности органы юстиции сталкиваются с определенными проблемами. К ним можно отнести отсутствие необходимого финансирования, недостаточная законодательная урегулированность отдельных направлений деятельности органов и учреждений юстиции и другие. Однако, несмотря на сложности, юстиция заявила о себе как о жизнеспособной, деятельной структуре, которая плодотворно осуществляет государственную правовую политику государства.

**ТЕМА 9. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УКРАИНЕ**

**9.1 Понятие государственной службы и государственного служащего. 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, о Хозяйственном 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. «*0* 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 иих аппарате, во 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 го- сударственной 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 праве вое 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 орган 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 государе венного органа, структурного подразделения, их аппарата. К сожалению, этого нельзя сказать о приведенном 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 властно-распорядительными функциями, то они не могут относится к должностным лицам. Практическое определение понятия «должностное лицо» тесно связано с уголовным законодательством и институтом административной ответственности.

**9.2 Правовые основы деятельности 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 решении других вопросов организации и правового регулирования государственной службы.

Поскольку вопросы функционирования государственной службы в государственных органах, правовое положение которых регулируется специальные 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 иих аппарата. В соответствии с ч. I ст. 9 Закона «О государственной службе» правовой статус Президента Украины, Председателя Верховной Рады Украины и его заместителей, глав постоянных комиссий Верховной Ряды 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 я 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 сталаим известна во время выполнения обязанностей государственной службы, постоянно совершенствовать организацию своей работы и повышать профессиональную квалификацию. Важным является то, что государственный служащийне только вправе, но и обязан в случае получения распоряжения, противоречащего действующему законодательству, незамедлительно, в письменной форме сообщить об этом должностному лицу, давшему 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.

**9.3 Порядок прохождения 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, непосредственна. подчиненность лицам, являющимся близкими родствен- никами 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 деятельность 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 входить 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 отдельными категориями государственных служащих, устанавливаются исключительно законодательными актами Украины.

Для лиц, претендующих на должность государственного служащего, вводится декларирование доходов, а претендующим на занятие 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.

**9.4 Классификация государственных служащих. Понятие служебной карьеры**

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 1 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 склады- ваются 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 переведения государственного служащего на другую должность, даже более низкую, в другое место без снижения заработной планы (поскольку он получает заработную плату по той группе, в которой находился раньше); б) исключить конкуренцию служащих при занимании 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 и подчиненных им структурах - Результаты повышения квалификации способствуют продвижению по службе.

В Законе Украины «0 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 представлении неправильных сведений о доходах служащего**;** отставка для служащих, занимаемых должностипервой или второй категории**.**

**9.5 Понятие дисциплинарной ответственности. Особенности привлечения к данному виду ответственности 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 труде, 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 10. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН УКРАИНЫ. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

**10.1 Правовое регулирование порядка взаимодействия граждан и государства по вопросам гарантии соблюдения их прав и обязанностей**

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.).

**10.2 Понятие административно-правового статуса гражданина**

Административно-правовой статус гражданина Украины определяется объемом и характером административной правосубъектности, которую составляют административные 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 реализуютсяих 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 момента 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.

**10.3 Совокупность прав и обязанностей граждан в сфере 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. Большое 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 да две группы. Первая группа - это так называемые абсолютные обязанности, не зависимые 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 правонарушениями (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 обусловливает привлечение виновных граждан к юридической ответственности.

**10.4 Гарантии реализации права граждан на обращение. Понятие и виды обращений**

В соответствии со ст. 40 Конституции Украины, граждане Украины вправе 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 над законностью деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечения прав и свобод граждан.

Вопросы практической реализации права на обращение урегулированы Законом Украины «0б обращениях граждан» от 02.10.96 г. Обеспечивая гражданам Украины возможности на обращение. Закон детализирует и развивает конституционные положения. Предоставляет 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 сих функциональными обязанностями относительно реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов илиих 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 административно-политической 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 (бездеятельностью), 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 руководителямилично.

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, отменять или изменять обжалуемое решение, в случаях, предусмотренных законодательством Украины, обеспечивать восстановление нарушенных прав, реальное выполнение принятых в связи с заявлением или жалобой решений, принимать меры по пресечению неправомерных действий. 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 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, объединений 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 1991г. 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 частиIV настоящего Пакта, принимать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушения какого-либо права, изложенного в Пакте об общественных и политическихправах.

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

**10.5 Правовое положение иностранных граждан, находящихся на законных основаниях на территории Украины**

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 них возлагаются те 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.

Правосубьектность 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 гражданинаУкраины 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 особенная 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 11. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН. ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

* 1. **Гарантии реализации права граждан на свободу 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 объединениям граждан принадлежат общественные организации, политические партии, благотворительные фонды, кредитные и творческие союзы, детские организации, которые прошли государственную регистрацию в органах юстиции в соответствии с требованиями законодательства Украины об объединениях граждан.

*Политическими партиями* считаются объединения граждан, являющиеся сторонниками определенной общенациональной программы общественного развития. Их главнаяцель - 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.

Объединения граждан 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 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 за деятельностью объединений граждан).

Политические партии и общественные организации через представителей, избранных в законодательные органы, Верховную Раду, 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 их деятельность, а также невмешательства граждан в деятельность государственных органов и должностных лиц, кроме случаев, предусмотренных законом.

* 1. **Правовое регулирование деятельности объединений граждан. Права общественных организаций и политических партий**

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 не принадлежностью 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 помощьв 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;

- доступаво 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).

**11.3 Полномочия трудовых коллективов в государственном управлении**

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 12. ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (УПРАВЛЕНИЯ). ИХ ОСОБЕННОСТИ**

**12.1 Общая характеристика 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 законодательствами.

* 1. **Общая характеристика форм управления. Правовые и не правовые формы 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 – не правовые и правовые.

Не правовые формы управленческой деятельности непосредственно не связаны с изданием юридических актов, в результате их применения не возникают административно-правовые отношения. Традиционно не правовыми 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 на медицинское освидетельствование, 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, поэтомуих 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 и 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 13. ПОНЯТИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

**13.1 Общая характеристика правовых актов управления. Их особенности**

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

Актам управления присущи особенности, позволяющие отличатьих от актов других органов: законодательных, судебных, актов прокуратуры, местных советов.

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 советов, 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.

**13.2 Виды правовых актов управления. Понятие нормативных актов, индивидуальных и смешанных**

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 многоразового использования. Нормативным актам присуща стабильность, в их предписаниях могут содержаться нормы административного гражданского, трудового, земельного, экологического и других отраслей, 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 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 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, даютраспоряжения 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 и нормативного 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).

13.3 Основные требования, предъявляемые к правовым актам управления. Последствия их невыполнения

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, но 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.

13.4 Правовое регулирование порядка принятия, изменения, приостановления и отмены актов управления. Правовые последствия

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 правовых 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 14. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ – ГАРАНТ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВСЕХ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВА**

**14.1 Общая характеристика методов управления. Их виды**

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 и 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 действия.

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 воздействиям. 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, 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.

**14.2 Целесообразность сочетания методов убеждения и принуждения в управлении**

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 особенного 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 деятельности;

- механизм правового регулирования административного принуждения устанавливает 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;

- административное принуждение применяется для: а) предупреждения совершения правонарушений; б) пресечения административных проступков; в) привлечения к административной ответственности.

ТЕМА 15. ЗНАЧЕНИЕ КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР

15.1 Значение классификации административно–предупредительных мер

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.

15.2 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 прєупредительные, профилактические меры.

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

К данным 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 «0 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).

15.3 Понятие и виды мер административного пресечения. 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 КУАП 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 КУАП 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 КУАП 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 КУАП, 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 предостережение.* 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 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, запрещатьих эксплуатацию, задерживать и доставлять транспортные средства для временного хранения и т.д. (абзац 2и3п.21ст.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 исчерпывающим, 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

КУАП 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 16. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**16.1 Характеристика** **административной ответственности. Ее основные черты**

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 Ш КУАП 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 за нарушения общеобязательных административно-правовых норм на основе применения к виновным административных взысканий, мер воздействия (к несовершеннолетним).

* 1. **Система законодательства об административных правонарушениях**

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, регулирующую административную ответственность, составляют законодательные и подзаконные акты, нормы, включенные в КУАП 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 обусловливает 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 КУАП 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.

16.3 Понятие административного правонарушения. 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 основные признака деяния, при наличии которых оно признается административным правонарушением: противоправность, виновность и административная наказуемость. Эти признаки называются формально-юридическими.

На практике возникают значительные трудности при квалификации конкретных противоправных деяний, особенно в тех. случаях, когда они посягают на общественные отношения, охраняемые не только мерами административного принуждения, но и уголовным законом (например, в области охраны труда и здоровья населения, на транспорте, в сфере правовой охраны природных ресурсов и т.п.). Усугубляется ситуация также и тем, что ст. 9 КУАП уравняла понятия «административное правонарушение» и «административный проступок», хотя термин «правонарушение» является родовым понятием для всех возможных видов деликтов. Учитывая сказанное, необходимо отметить, что для правильной квалификации административных проступков необходимо уяснить, прежде всего, в чем специфика правовой природы и социальной сущности этого правонарушения.

Тщательный анализ законодательства об административной ответственности показывает, в частности, что терминологически прилагательное «административный» (к примеру, «административный проступок») указывает не на сферу общественных отношений, где совершаются эти противоправные деяния (т.е. не на область государственного управления), а на то обстоятельство, что за совершение упомянутого нарушения применяется мера административного принуждения, т.е. мера одного из видов государственного принуждения, который характеризуется специфическими признаками, в частности, применяется органами государственной исполнительной власти, во внесудебном порядке, на основе специально установленных административно-процессуальных норм и т.п. Этот вывод подтверждается тем фактом, что административное принуждение (разновидностью которого является и административная ответственность) может применяться за противоправные деяния, посягающие на самые разные общественные отношения, регулируемые различными отраслями права (земельным, трудовым, административным, гражданским и т.п.), если только эти отношения охраняются (обеспечиваются) административно-правовыми санкциями. Отсюда следует, что административные проступки - это специфическая разновидность правонарушений, за совершение которых применяются меры административной ответственности. Поэтому во избежание терминологической путаницы правонарушения, за которые наступает административная ответственность, целесообразно именовать не «административными правонарушениями», а более точно - «административными проступками».

Такое решение вопроса имеет и сугубо практическое значение, поскольку открывается возможность более точно установить социальные и правовые признаки, характеризующие «административный проступок» как особый вид правонарушения.

2. Главным социальным признаком административного проступка является степень его общественной опасности. В теории административного права такая точка зрения не является общепризнанной. Некоторые авторы, ссылаясь на действующее уголовное законодательство, утверждают, что общественная опасность - это материальный признак только одного вида правонарушений - преступлений. Между тем, как показывает практика нормотворчества в области юридической ответственности, далеко не все общественно опасные деяния законодатель по тем или иным причинам признает преступлениями, т.е. не со всеми считает нужным бороться мерами уголовной репрессии. В зависимости от конкретно-исторических условий, с учетом характера правонарушения и эффективности борьбы с ним теми или иными мерами государственного принуждения, законодатель может квалифицировать одно и то же деяние либо как преступление, либо как административный проступок. Однако от того, что законодатель, по каким-либо причинам, не признает того или иного общественно-опасного деяния преступлением, это деяние не перестает быть общественно опасным. Объясняется это тем, что общественная опасность - это объективно присущее отдельным деяниям качество. Законодатель вправе с учетом социальной значимости деяния запретить его под страхом применения определенной меры правового принуждения, и, в зависимости от реальных возможностей борьбы с ним теми или иными правовыми средствами, объявить его административным проступком или преступлением. Но произвольно признавать или не признавать то или иное действие или бездействие общественно опасным законодатель не может, поскольку общественная опасность зависит от характера и социальной значимости самого деяния, а не от взглядов законодателя. Так, в свое время, при подготовке новых уголовных кодексов союзных республик после принятия Основ уголовного законодательства, некоторые деяния, которые рассматривались прежде как преступления, были объявлены не преступлениями и квалифицировались в качестве административных проступков. Тем не менее, реальная обстановка заставила законодателя пересмотреть свое первоначальное решение по некоторым исключенным из новых уголовных кодексов деяниям и перевести их из разряда административных проступков в преступления. В качестве примера можно привести здесь такие деяния, как незаконное изготовление алкогольных налитков (ч. 2 ст. 204 УК Украины), самовольная, без крайней необходимости, остановка поезда (ст. 283 УК) и др.

Объективный характер содержания понятия «общественная опасность» обуславливает необходимость оценки этой категории не только с точки зрения законодательства, (ибо некоторые деяния, будучи общественно опасными, могут быть не запрещены Законом), но и через посредство этимологического анализа слов «общество», «опасность», «вред». Т.е. с помощью выявления реальных признаков, определяющих содержание и объем этого понятия. С этой точки зрения любые правонарушения, дезорганизующие установленный порядок общественных отношений, или причиняющие ущерб тому или иному общественному интересу, являются вредными для существующего общественного строя в целом, либо в отдельных его звеньях, и тем самым в своей совокупности создают еще более ощутимую угрозу - опасность для существующего строя, его прочности, его дальнейшего укрепления и развития. Иными словами, общественная опасность не может сводиться лишь к посягательствам на важнейшие общественные отношения, составляющие основу существующего государственного и общественного строя. Она заключается в угрозе причинения вреда значительно более широкому кругу общественных отношений, определяющих социально-экономическую и нравственную физиономию общества, и поэтому регулируемых и охраняемых правовыми нормами. С учетом этого следует полагать, что не только преступления, как посягательства на общественные отношения, охраняемые нормами уголовного права, но и все другие деяния, которые так или иначе причиняют вред существующим общественным отношениям и в своей совокупности создают угрозу для их укрепления и развития, должны быть признаны общественно опасными.

Иначе говоря, общественная опасность имеет объективный характер и поэтому деяние может быть общественно опасным и в том случае, если оно не запрещено нормой права. Тем более оно будет общественно опасным, если посягает на общественные отношения, охраняемые правовыми нормами, поскольку при помощи правовых норм государство регулирует наиболее важные для него общественные отношения. Будучи заинтересованным в укреплении и развитии системы общественных отношений, вытекающих из данного материального способа производства и существующего общественно-экономического строя, государство осуждает, объявляя противоправными, все те деяния, которые причиняют ущерб этим отношениям. В зависимости от степени опасности этих деяний для жизненных интересов данного государства и с учетом эффективности борьбы с ними с помощью тех или иных правовых средств, законодательные органы государства определяют конкретные меры государственного принуждения за совершение этих деяний.

Наша система права знает четыре группы мер государственного принуждения: меры уголовно-правовые, дисциплинарные, гражданско-правовые и административные. Причем, применение всех этих государственно-принудительных мер возможно лишь на строго правовой основе и только за такие деяния, которые прямо запрещены в законе в силу их общественной опасности. Так из ч.2 ст. 11 Уголовного Кодекса Украины, которая устанавливает, что не может быть признано преступлением малозначительное деяние, не представляющее общественной опасности, вытекает и другой вывод: если законодательство устанавливает, что не могут быть применены меры государственного принуждения за действия или бездействия, которые не представляют общественной опасности в уголовном праве, то не могут быть применены государственно-принудительные меры и за действие или бездействие, лишенное общественной опасности и в других отраслях права, поскольку в силу единства правовой системы Украины во всех ее звеньях (отраслях) действует один принцип: не может быть применено государственное принуждение за деяние, не представляющее общественной опасности.

Таким образом, учитывая все изложенное выше, необходимо признать, что административное принуждение, как один из видов государственного принуждения, может быть применено лишь за действие или бездействие, представляющее определенную общественную опасность. А поскольку основанием применения данного вида государственного принуждения является административный проступок, то, следовательно, административный проступок – это такое противоправное деяние, которое представляет определенную опасность для существующих общественных отношений, т.е. является общественно опасным.

3. Кроме общественной опасности социально-правовую сущность административного проступка характеризуют также противоправность и виновность. Противоправность - это юридическое выражение общественной опасности административного проступка. Сущность ее заключается в том, что конкретное общественно опасное деяние признается административным проступком только в том случае, когда оно предусмотрено действующим законодательством. Это прямо вытекает из ст. 7 КУАП, которая гласит, что «никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе, как на основаниях и в порядке, установленном законодательством».

Говоря о противоправности проступка, необходимо иметь в виду, что объекты посягательства этого правонарушения не совпадают с объектами охраны общественных отношений мерами административного принуждения. Поэтому реально противоправность административного проступка может выражаться в нарушении правовых норм, принадлежащих к самым различным отраслям права (административному, трудовому, земельному, гражданскому и т.п.).

Следующий существенный признак административного проступка, его виновность, характеризует психическое отношение правонарушителя к совершаемому им деянию и наступающим в результате этого деяния последствиям (см. комментарий к ст. ст. 11 и 12). Виновность является важнейшим признаком одногоиз элементов состава административного проступка, без которого конкретное деяние не может быть квалифицировано как правонарушение.

4. Под составом административного проступка понимается установленная в административно-правовых нормах соответствующих статей Особенной части КУАП совокупность признаков, которые определяют общественную опасность, виновность и противоправность деяния, влекущего применение административно-правовых санкций, и отличают это деяние от других видов правонарушений. Будучи юридической категорией, состав раскрывает социальное содержание и юридическую значимость деяния, влекущего применение мер административной ответственности.

*Состав проступка* включает в себя признаки, характеризующие внешний акт поведения лица, его направленность и последствия, и признаки, характеризующие самого правонарушителя и его психическое отношение к содеянному. Соответственно этому признаки состава проступка объединяются в четыре группы (элементы), характеризующие:

а) объект административного проступка;

б) объективную сторону проступка;

в) субъект административного проступка;

г) субъективную сторону проступка.

Все указанные элементы состава административного проступка представляют собой неразрывное единство. Наличие этих элементов строго обязательно для квалификации конкретного деяния в качестве административного проступка. Если хотя бы один из них отсутствует или не соответствует тем свойствам, которые предусмотрены соответствующей статьей Особенной части КУАП, то указанное деяние не является административным проступком.

5. Решая вопрос о привлечении лица к административной ответственности за совершение административного проступка, следует иметь в виду, что это правонарушение имеет много общих черт с таким опасным правонарушением, как преступление. Обусловлено это тем, что объекты посягательства этих правонарушений нередко совпадают: одни и те же группы общественных отношений охраняются одновременно и мерами административного принуждения, и мерами уголовной репрессии. Все зависит от степени общественной опасности соответствующего правонарушения. Например, нарушение правил безопасности дорожного движения, не повлекшее причинение вреда здоровью человека, является административным проступком и влечет административную ответственность. А такое же нарушение, повлекшее гибель человека или нанесение телесных повреждений, является преступлением и влечет уголовную ответственность (ст. 286 УК Украины). Такую внешнюю схожесть составов административных проступков и преступлений можно проследить на многих примерах и ситуациях. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы при квалификации конкретного деяния правоприменитель учитывал всю совокупность обстоятельств, характеризующих состав правонарушения: в частности, особенности объекта посягательства, личность правонарушителя, форму его вины, последствия противоправного деяния, а также характер вреда, нанесенного гражданину, государству или какой-либо организации. Только в этом случае возможно правильно определить степень общественной опасности конкретного деяния и соответственно квалифицировать его либо как административный проступок, либо как преступление.

6. В процессе анализа юридической сущности деяния необходимо также учесть, что административная ответственность не наступает за действия, сходные по своим признакам с административными проступками, однако в силу специального указания Закона не являющиеся таковыми. Имеются в виду такие действия, которые совершаются в состоянии крайней необходимости и необходимой обороны (см. комментарий к ст. ст. 18 и 19), а также в состоянии невменяемости (см. комментарий к ст. 20). Кроме того, необходимо иметь в виду, что, устанавливая административную ответственность за административные проступки, КУАП также предусмотрел возможность передачи материалов о правонарушении на рассмотрение общественности (ст. 21), а также возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения (ст. 22). В этих случаях совершенное деяние уже не может быть квалифицировано как административный проступок. Оно представляет собой акт неправомерного поведения, которое заслуживает лишь общественного порицания с позиций норм нравственности и морали.

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 КУАП.

Родовой объект - это группа однородных или тождественных общественных отношений, охраняемых комплексом административно-правовых норм.

Разновидностью родового является видовой объект, то есть обособленная группа общественных отношений, общих для ряда проступков. Так, природоохранительные 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 КУАП. Административное правонарушение признаются совершенными 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 осознавать свои действия и управлять ими, а значит, и нести за них ответственность. В-третьих, субъектом проступка может быть лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста.

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 суден, родителей, военнообязанных и т.д. 6 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 КУАП установлены особенности административной ответственности некоторых из перечисленных лиц. Прежде всего регламентируется ответственности несовершеннолетних в возрасте от 16-ти до 18-ти лет. К ним за совершение административных правонарушений применяются меры, предусмотренные ст. 24' КУАП. В отдельных случаях несовершеннолетние согласно ч. II ст. 13 КУАП 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. 24' КУАП. Исключение составляют дела о злостном неповиновении (ст. 185 КУАП). К несовершеннолетним не может быть применен административный арест.

Должностные лица подлежат административной ответственности не столько за нарушение определенных правил собственными действиями, сколько за нераспорядительность, не обеспечение 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 КУАП 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.

Иностранные 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 КУАП устанавливают обстоятельства, исключающие противоправность и общественную вредность деяния (крайняя необходимость и необходимая оборона), либо его виновность (невменяемость), тем самым исключается административная ответственность за его совершение.

16.4 Объем и содержание административной ответственности 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 не предоставление 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 разрознено и не кодифицировано. Общие положения и принципы, касающиеся административной ответственности юридических лиц в нормативных актахпочти 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.

**16.5 Понятие и система 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 КУАП 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 КУАП 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 КУАП 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 КУАП 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. 46' 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 КУАП).

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 одноразово, а периодично 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 КУАП), мелкое хищение государственного или коллективного имущества (ч. 1 ст. 51 КУАП), мелкое хулиганство (ст. 173 КУАП) 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 П групп, беременным женщинам.

Законом предусмотрено, что в случае уклонения лица от отбывания исправительных работ, примененных за совершение мелкого хулиганства, постановлением судьи не отбытый 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 КУАП).

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 КУАП), мелкое хулиганство (ст. 173 КУАП), за распитие спиртных напитков в общественных местах и появление в таких местах в пьяном виде (ч. 3 ст. 178 КУАП), за злостное неподчинение законному распоряжению или требованию работника милиции, члена общественного формирования по охране порядка, военнослужащего или за их оскорбление (ст. 185 КУАП) 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.

**16.6 Особенности привлечения к административной ответственности несовершеннолетних граждан, достигших 16 возраста**

Несовершеннолетние – это лица, не достигшие 18-и лет, т.е. возраста, с достижением которого закон связывает наступление полной дееспособности. Несовершеннолетние, которые не достигли установленного в Законе возраста (14-и лет согласно Уголовному законодательству и 16-и лет в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях) являются малолетними и к юридической ответственности, в том числе административной, не привлекаются, поскольку признаются не способными правильно осознавать значение своих действий и руководить ими. Причем, как свидетельствуют положения комментируемой статьи, административная ответственность несовершеннолетнего может наступить только в том случае, если 16 лет исполнилось ему именно к моменту совершения противоправного деяния, а не ко времени решения вопроса о привлечении его к административной ответственности.

К несовершеннолетним в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, совершившим административные проступки, могут быть применены меры, предусмотренные ст. 241 КУАП, а именно:

- предупреждение; выговор или строгий выговор; обязательство публично или в иной форме попросить извинения у потерпевшего; передача несовершеннолетнего под надзор родителям или лицам, их заменяющим, либо под надзор педагогическому или трудовому коллективу с их согласия, а также отдельным гражданам по их просьбе. Причем, названные меры применяются уполномоченным юрисдикционным органом вне зависимости от желания несовершеннолетнего.

В случае же совершения лицами в возрасте от 16 до 18 лет особо опасных административных проступков, таких, в частности, как мелкое хулиганство (ст. 173 КУАП), мелкое хищение государственного или коллективного имущества (ст. 51), незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка наркотических средств без цели сбыта в небольших размерах (ст. 44) и других опасных правонарушений, перечисленных в ч.2 ст. 13 КУАП, несовершеннолетние подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вместе с тем, руководствуясь гуманными соображениями и принимая во внимание воспитательную силу мер общественного воздействия, законодатель установил, что к несовершеннолетним, совершившим описанные административные проступки, перечисленные в ч.2 ст. 13 КУАП, с учетом характера совершенного деяния и личности правонарушителя, могут быть применены не санкции соответствующих статей, предусматривающих составы совершенных несовершеннолетним проступков, а более мягкие меры, предусмотренные

ст. 24' КУАЛ. Исключение составляет только ст. 185 КУАП, которая предусматривает ответственность за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции, народного дружинника, военнослужащего либо оскорбление их.

16.7 Общие 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 КУАП 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 КУАП 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 КУАП;

- 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, исключающих 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 КУАП) 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 КУАП).

Иногда правонарушением признается только злостное деяние. Чаще это бездействие: невыполнение обязанностей (ч. 1 ст. 194 КУАП), неподчинение (ст. 185 КУАП), уклонение (ст. 1853 КУАП). 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 непрямой, 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 КУАП. 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. 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.н.).

В отличие от смягчающих обстоятельств в ст. 35 КУАП 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 чрезвычайные 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 КУАП определено, что при совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное изыскание 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 КУАП устанавливаются сроки, по окончании которых исключается наложение административного взыскания. В этих случаях, согласно п. 7 ст. 247 КУАП, 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 КУАП). 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 КУАП 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 годичного срока с момента исполнения постановления о наложении административного взыскания и в случае несовершения 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 17. ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

17.1 Понятие, черты и принципы административного процесса. Понятие административно-процессуального права

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 (должностно**го** лица) в принятии решения, быстроты процесса, ответственности должностных лиц за правильное ведение процесса, гласности.

17.2 Понятие и виды административного производства

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 особенный 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.

17.3 Основные задачи производства по делам об административных правонарушениях. Его стадии

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 КУАП 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 противоположное не 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) КУАП 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 суднами и освидетельствование на состояние опьянения. Две меры обеспечения производства по делу установлены другими главами КУАП: 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 па 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.

Похожим 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 КУАП).

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 КУАП).

Административное задержание лица может длиться не более трех часов. Более длительные сроки могут быть установлены только законодательными актами (ч 1 ст. 263 КУАП). 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 не установленных 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 КУАП).

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 уловления 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 КУАП 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 суднами 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 КУАП). Отстранение, то есть принудительное освобождение лица от управления транспортным средством, осуществляется работниками органов внутренних дел.

С целью обеспечения законности применения рассмотренных мер ст. 267 КУАП 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 КУАП.

Как уже указывалось, наличие протокола об административном правонарушении свидетельствует о возбуждении дела, причем протокол должен быть составлен уполномоченным лицом с соблюдением установленной законом формы. В противном случае дело об административном правонарушении не может быть признано возбужденным. В протоколе должны указываться.: дата и место его составления; должность, фамилия, имя и отчество лица, составившего протокол; сведения о личности нарушителя; место, время совершения и суть административного правонарушения; нормативный акт, предусматривающий ответственность за данное правонарушение; фамилии, адреса свидетелей и потерпевших, если они есть; объяснение нарушителя; другие сведения, необходимые для решения дела.

Протокол подписывается лицом, его составившим, и лицом, совершившим административное правонарушение. При наличии свидетелей и потерпевших протокол может быть подписан также и этими лицами.

В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола, в нем делается запись об этом. Лицо, совершившее правонарушение, вправе представить объяснения и замечания по поводу содержания протокола, которые прилагаются к нему, а также изложить мотивы своего отказа от его подписания.

В некоторых случаях, предусмотренных законом (ст. 258 КУАП Украины), протокол об административном правонарушении не составляется. Но если правонарушитель оспаривает наложенное на него взыскание, протокол об административном правонарушении составляется.

Первая стадия производства по делам об административных правонарушениях заканчивается с момента подачи протокола органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. К протоколу должны прилагаться и все остальные материалы о правонарушении (объяснения свидетелей, протокол изъятия вещей и т.п.).

Второй является стадия рассмотрения дела об административном правонарушении и вынесение постановления по делу. Эта стадия заключается в том, что компетентный орган (должностное лицо) осуществляет окончательное расследование по делу и дает правовую оценку действиям лица, обозначенного в протоколе.

Компетентный орган (должностное лицо) после получения материалов дела готовит его к рассмотрению. При этом он решает: принадлежит ли к его компетенции рассмотрение данного дела, правильно ли составлен протокол и другие материалы дела об административном правонарушении, все ли лица, принимающие участие в рассмотрении дела, оповещены о времени и месте его рассмотрения, собраны ли необходимые дополнительные материалы, подлежат ли удовлетворению ходатайства лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего, их законных представителей и адвоката, если такие заявлены.

Дело об административном правонарушении рассматривается открыто, как правило, по месту его совершения. Орган (должностное лицо) при этом выясняет: было ли совершено административное правонарушение, виновно ли данное лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности, имеются ли обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, нанесен ли имущественный вред, имеются ли основания для передачи материалов об административном правонарушении на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации, трудового коллектива, а также другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения дела.

По общему правилу, дела об административных правонарушениях рассматриваются в пятнадцатидневный срок со дня получения органом (должностным лицом), правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и иных материалов дела. Существуют также и сокращенные сроки рассмотрения дела - в течение суток, трех-, пяти- и семидневный срок.

В течение суток рассматриваются дела о заготовке, переработке или сбыте радиационно-загрязненных продуктов питания или иной продукции, незаконном изготовлении, приобретении, хранении, перевозке, пересылке наркотических средств или психотропных веществ без цели сбыта, в небольших количествах, незаконных операциях с иностранной валютой и платежными документами (если стоимость предмета незаконной операции не превышает восемнадцати не облагаемых налогом минимумов доходов граждан), мелком хулиганстве и некоторые другие. В трехдневный срок рассматриваются дела об изготовлении, использовании, реализации, установлении, строительстве и эксплуатации радиоэлектронных средств и использовании радиочастот, о мелкой спекуляции, незаконной торговой деятельности и др. В пятидневный срок рассматриваются дела относительно лиц, совершивших мелкое хищение, занимающихся изготовлением, хранением самогона и аппаратов для его выработки, нарушающих требования режима радиационной безопасности в местностях, подвергшихся радиационному загрязнению. В семидневный срок рассматриваются дела о нарушениях, связанных с использованием газа, об эксплуатации газоиспользующих установок без учета расхода газа, о неподготовленности к работе резервного топливного хозяйства.

Рассмотрев дело об административном правонарушении, орган (должностное лицо) выносит постановление по делу. Постановление исполнительного комитета поселковой, сельской рады по делу об административном правонарушении принимается в форме решения.

Это постановление также имеет определенную форму и содержит: наименование органа (должностного лица), вынесшего постановление; дату рассмотрения дела; сведения о личности, в отношении которого рассматривается дело; изложение обстоятельств, установленных при рассмотрении дела; указания нормативного акта, предусматривающего ответственность за данное административное правонарушение; принятое по делу решение.

Если при решении вопроса о наложении взыскания за административное правонарушение административными комиссиями, исполкомами поселковых, сельских советов, районными (городскими) судами (судьями) одновременно рассматривается вопросы о возмещении виновным имущественного ущерба, то в постановлении по делу указываются размер ущерба, подлежащего взысканию, порядок и срок его возмещения.

Постановление по делу должно содержать решение вопроса об изъятых вещах и документах (если такое изъятие осуществлялось), а также указание о порядке и сроке его обжалования.

Постановление коллегиального органа принимается простым большинством голосов членов коллегиального органа, присутствующих на заседании, и подписывается председательствующим на заседании и секретарем этого органа.

При рассмотрении дела об административном правонарушении должностные лица кроме КоАП и иных нормативных актов общего характера руководствуются также положениями об органах, представителями которых они являются (например Положением об административных комиссиях и др.). Свое решение они оформляют либо путем вынесения постановления, либо делают запись о мере взыскания на протоколе об административном правонарушении. Такое право предоставлено, например, начальнику райотдела внутренних дел или его заместителю.

После рассмотрения дела орган (должностное лицо) выносит одно из таких постановлений:

1) о наложении административного взыскания;

2) о закрытии дела;

3) о применении мер воздействия, предусмотренных ст. 24' КУАП Украины.

Постановление о закрытии дела выносится при объявлении устного замечания, передачи материалов на рассмотрение товарищеского суда, комиссии по борьбе с пьянством, образованной на предприятии, в учреждении, организации или их структурных подразделениях, общественной организации или трудового коллектива или передачи их прокурору, органу предварительного следствия или дознания, а также, при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу ст. 247 КУАП. К этим обстоятельствам относятся: отсутствие события и состава административного правонарушения; не достижение лицом на момент совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста; невменяемость лица, совершившего противоправное действие либо бездействие; совершение действия лицом в состоянии крайней необходимости или необходимой обороны; издания акта амнистии, если он устраняет применение административного взыскания; аннулирование акта, устанавливающего административную ответственность; окончание на момент рассмотрения дела об административном правонарушении сроков, предусмотренных ст. 38 КУАП Украины (двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при продолжительном правонарушении - двух месяцев со дня его выявления); наличие по тому же факту в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, постановления компетентного органа (должностного лица) о наложении административного взыскания, или не отмененного решения товарищеского суда, если материалы были переданы в товарищеский суд органом (должностным лицом), который вправе налагать административное взыскание по данному делу, или не отмененного постановления о закрытии дела об административном правонарушении, а также возбуждение по данному факту уголовного дела; смерть лица, в отношении которого было начато производство по делу.

Если же было вынесено постановление о наложении административного взыскания, то оно объявляется немедленно после окончания рассмотрения дела. Копия постановления в течение трех дней вручается под расписку или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено. Копия постановления в тот же срок вручается потерпевшему или высылается почтой по его просьбе, и об этом делается соответствующая отметка в деле.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении заканчивается объявлением постановления по делу.

Постановление о наложении административного взыскания в ряде случаев, предусмотренных ст. 286 КУАП Украины, обязательно доводится до сведения общественности.

Следующей стадией, возникающей не по каждому производству по делу об административном правонарушении, является стадия обжалования (или опротестования) постановления по делу. Наличие этой стадии является одной из гарантий соблюдения законности в производстве по делам об административных правонарушениях. Постановление по делу может быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим.

Существует определенный порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Постановление административной комиссии, комиссии по борьбе с пьянством обжалуется в исполком соответствующей рады или в районный (городской) суд; решения исполкома поселковой, сельской рады в исполком районной, исполком городской, районной в городе рады, или в районный (городской) суд. Постановление другого органа (должностного лица) о наложении административного взыскания в виде штрафа обжалуется в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в районный (городской) суд; постановление о наложении другого административного взыскания - в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), после чего жалоба может быть направлена в районный (городской) суд. Судебное решение во всех вышеперечисленных случаях является окончательным и обжалованию не подлежит.

Постановление об одновременном наложении основного и дополнительного административных взысканий может быть обжалована в десятидневный срок со дня вынесения постановления по выбору лица, в отношении которого оно вынесено, или потерпевшего в порядке, установленном для обжалования основного и дополнительного взыскания.

По общему правилу, жалоба подается в орган (должностному лицу), вынесший постановление по делу об административном правонарушении, который в течение трех суток посылает ее вместе с делом органу (должностному лицу), правомочному ее рассматривать.

Подача в установленный срок жалобы и вынесение прокурором протеста приостанавливают исполнение постановления о наложении административного взыскания до рассмотрения жалобы или протеста. Исключение представляют собой случаи, когда выносится постановление о применении мер взыскания в виде предупреждения или административного ареста, а также в случае наложения штрафа, взыскиваемого на месте совершения административного правонарушения.

Орган (должностное лицо), получивший жалобу или протест на постановление по делу об административном правонарушении, проверяет законность и обоснованность вынесенного постановления, т.е. устанавливает действительно ли в действиях лица, привлекаемого к административной ответственности, имеется состав правонарушения, правильно ли оформлены документы по делу, не превысил ли орган (должностное лицо), рассматривавший дело, свои полномочия и т.п. После того орган (должностное лицо), рассматривавший жалобу (или протест), может принять одно из следующих решений: оставляет постановление без изменения, а жалобу или протест без удовлетворения; отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение; отменяет постановление и прекращает дело; изменяет меру взыскания в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение с тем, однако, чтобы взыскание не было усилено. Если обнаружится, что постановление вынесено органом (должностным лицом), неправомочным решать это дело, то такое постановление отменяется и дело направляется на рассмотрение компетентному органу (должностному лицу).

Прокурор, обнаружив, незаконность решения по делу или протесту на постановление по делу об административном правонарушении, может их опротестовать.

Аннулирование постановления с одновременным закрытием дела об административном правонарушении влечет за собой возвращение лицу, привлекаемому к административной ответственности, взысканных денежных сумм, возмездно изъятых или конфискованных предметов, а также отмену других ущемлений, связанных с этим постановлением. Если возвращение предмета невозможно, возвращается его стоимость.

Исполнение постановлений о наложении административных взысканий - завершающая стадия производства по делам об административных правонарушениях. Ее суть состоит в практической реализации административного взыскания, назначенного правонарушителю постановлением.

В процессе выполнения постановления лица, виновные в совершении административного проступка, несут соответствующие лишения и ограничения личностного, морального или материального характера. От того, как последовательно реализовано постановление об административном взыскании, насколько доведено до конца, большей частью зависят уровень эффективности борьбы с административными правонарушениями, их предупреждение, результативность воспитания граждан в духе точного и неуклонного соблюдения законов.

Порядок исполнения постановлений об административных взысканиях урегулирован в КУАП Украины, Таможенном кодексе Украины и в других законодательных актах Украины.

Необходимым условием исполнения постановления о наложении административного взыскания является вступление его в законную силу. Это означает, что постановление приобрело юридическое значение и обязательно к исполнению согласно ст. 298 КУАП Украины государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Постановление охватывает не только деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц), но и поведение самого нарушителя. Так, лицо, привлеченное к административной ответственности, должно выполнять те или другие обязанности, возложенные на него постановлением. Уклонение от добровольного выполнения этого постановления приводит к необходимости применения относительно правонарушителя принудительных мер воздействия.

Орган, уполномоченный выполнять постановление, обязан своевременно и точно осуществлять в связи с этим ряд действий, установленных КУАП Украины и другими нормативными актами, оформить необходимые документы, направить их по принадлежности.

Все другие юридические и физические лица, причастные к своевременному и точному выполнению постановления (администрация предприятий, учреждений, организаций, банковские учреждения, торговые предприятия и т.п.), обязаны содействовать органам, выполняющим постановление, в его реализации. Орган (должностное лицо), вынесший постановление об административном взыскании, призван осуществлять контроль за правильной и своевременной реализацией этого акта, решать вопросы, связанные с его выполнением.

В соответствии со ст. 299 КУАП Украины постановление о наложении административного взыскания подлежит выполнению с момента его вынесения, если другое не определено КУАП и другими актами законодательства Украины.

Постановление о наложении взысканий является актом органов управления и набирает силы с момента его принятия. Это одно из конкретных проявлений оперативного характера административной ответственности.

Если постановление о наложении административного взыскания опротестовано прокурором или обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, либо потерпевшим, оно выполняется после оставления протеста или жалобы без удовлетворения. Исключения представляют постановления о применении мер взыскания в виде предупреждения, административного ареста, а также когда штраф налагается на месте совершения административного проступка.

Постановления исполняют разные государственные органы. При этом они осуществляют двоякую по своему характером деятельность: по возвращению постановлений к исполнению и по непосредственному их исполнению. И та, и другая деятельность создает единую стадию исполнения постановлений, но является ее разными этапами.

Первый этап - возвращение постановлений к исполнению юрисдикционным органам (решающим вопросы об ответственности виновных и выносящим постановления о наложении административных взысканий). Соответствующий орган, прежде всего, должен своевременно направить вынесенное постановление органу-исполнителю.

В содержание деятельности юрисдикционного органа входит также осуществление контроля за своевременным и точным исполнением постановлений и решением всех связанных с ним вопросов (отсрочка, прекращение исполнения постановлений и др.).

Второй этап - непосредственное исполнение постановлений о наложении административных взысканий; оно возложено на уполномоченные на то органы (органы внутренних дел, судебные исполнители, таможенные органы и др.).

В производстве по делу о некоторых правонарушениях юрисдикционный орган, вынесший постановление, уполномочен сам его исполнить. Например, за управление транспортными средствами в состоянии опьянения должностные лица государственной автомобильной инспекции могут применить к водителям административное взыскание в виде лишения прав управления транспортными средствами на определенный срок. Они же исполняют вынесенное постановление путем изъятия удостоверения на право управления транспортными средствами.

Как указывалось, по общему правилу, постановление о наложении административного взыскания подлежит исполнению с момента вынесения. Если незамедлительное исполнение постановления о наложении административного взыскания в виде административного ареста, исправительных работ или штрафа (за исключением взыскание штрафа на месте совершения административного правонарушения) является невозможным; орган (должностное лицо), вынесший постановление, может отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца (ст. 301 КУАП).

На практике возникают такие обстоятельства, при которых производство по делу об административном правонарушении не должно осуществляться, а если постановление о наложении административного взыскания все-таки было вынесено, его исполнение необходимо прекратить.

В КУАП (ст. 302) указан перечень обстоятельств, исключающих возможность начала или дальнейшего производства по делу и является основаниями для прекращения исполнения постановления об административном взыскании, если оно вынесено. К ним относятся:

1) издание акта амнистии при условии, что он устраняет применение административного взыскания;

2) отмена акта, устанавливающего административную ответственность за данный проступок;

3) смерть лица, в отношении которого было начато производство по делу.

Статья 303 КУАП Украины устанавливает срок давности, по истечении которого постановление о наложении административного взыскания не подлежит выполнению. Общий срок давности - три месяца со дня вынесения. В этот срок не включается время, на которое выполнение постановления приостанавливается в связи с отсрочкой исполнения согласно ст. 301 КУАП Украины, а также с вынесением протеста или подачей жалобы.

Из приведенного общего правила о трехмесячном сроке возможны исключения, которыми могут устанавливаться и более длительные сроки для исполнения постановлений по делам об отдельных видах административных правонарушений.

В соответствии со ст. 139 Таможенного кодекса Украины конфискация предметов, являющихся непосредственным объектом нарушения таможенных правил, и предметов со специально изготовленными тайниками, использованными для перемещения через таможенную границу с сокрытием таких предметов, производится независимо от времени совершения или обнаружения нарушения таможенных правил.

Контроль за правильным и своевременным выполнением постановлений о наложении административного взыскания осуществляется органом (должностным лицом), вынесшим постановление.

**17.4 Общая характеристика производств по административным делам**

Аналогично с производством по делам об административных правонарушениях процедуры всех других видов производств также осуществляются в соответствии с определенными стадиями и соблюдением названых ранее принципов.

Дисциплинарное производство урегулировано Правилами внутреннего трудового распорядка, уставами предприятий, организаций и учреждений, уставами о дисциплине, действующими в отдельных отраслях государственной деятельности. Особенность этого вида производства заключается в том, что оно осуществляется не только на основании норм трудового права, но по правилам и методам административного процесса представителями исполнительной власти, администрации предприятий, организаций или учреждений, должностными лицами органов самоуправления, представителями общественных объединений. Дисциплинарное производство имеет четыре стадии:

- возбуждение дисциплинарного производства;

- рассмотрение дела;

- принятие решения по делу и его исполнение;

- обжалование (опротестовывание) решения по дисциплинарному делу.

Основанием для возбуждения дисциплинарного производства является осуществление лицом дисциплинарного проступка, под которым понимают виновное, противоправное действие, связанное с невыполнением или неподобающим выполнением служебных обязанностей. Для отдельных категорий работников государственного аппарата, а также других служащих дисциплинарная ответственность может наступить и за проступки, не связанные со служебной деятельностью, но порочащие их звание. Основанием для дисциплинарного производства служат докладные записки, рапорты, представление о совершении проступка. Собственник или уполномоченный им орган вместо наложения дисциплинарного взыскания имеют право рассмотрение вопроса о нарушении трудовой дисциплины передать трудовому коллективу. Дело о привлечении к дисциплинарной ответственности может быть возбуждено прокурором.

Администрация может применить к нарушителям дисциплины взыскания, предусмотренные действующим законодательством. Ст. 147 Кодекса законов о труде Украины предусматривает два вида взыскания - выговор и увольнение. Но законом Украины «О государственной службе», уставами о дисциплине работников в отдельных отраслях управления предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания (например, предупреждение о неполном служебном соответствии, задержка до одного года в присвоении очередного ранга или в назначении на вышестоящую должность и другие). Не указанные в законодательстве принудительные меры дисциплинарного характера использоваться не могут.

Дисциплинарные взыскания применяются непосредственно после выявления проступка, но не позже одного месяца со дня его выявления. Дисциплинарное взыскание не может быть наложено позже 6-месячного срока со дня совершения проступка.

При рассмотрении дела выясняется степень и тяжесть вины работника, который совершил проступок, обстоятельства совершения проступка, личность правонарушителя, его служебная характеристика, материальный ущерб. От нарушителя может быть взято устное или письменное объяснение о причинах совершения проступка; для следователя и прокурора - только письменное. Об отказе дать объяснение составляется акт.

Компетентный орган (должностное лицо), рассмотрев дело, принимает решение. Тяжесть взыскания должна соответствовать тяжести проступка. О наложении взыскания издается приказ. О применении дисциплинарного взыскания работнику сообщается в трехдневный срок под расписку. Решение о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжаловано, в том числе в суд.

Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не совершил правонарушения и не был привлечен к дисциплинарной ответственности, он считается не подвергавшимся дисциплинарной ответственности. Дисциплинарное взыскание может быть снято и до окончания годового срока.

В связи с переходом экономики Украины к рыночным отношениям распространяется такой вид производства, как регистрационное производство.

Оно имеет несколько видов:

а) государственная регистрация всех субъектов предпринимательства, которыми являются граждане Украины или других государств, а также юридические лица;

б) процедура лицензирования отдельных видов деятельности;

в) регистрация нормативных актов Кабинета Министров, министерств и других центральных органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля, касающихся социально-экономических, личных прав, свобод и интересов граждан или имеющих межведомственный характер;

г) регистрация объединений граждан;

д) регистрация религиозных организаций и др. Перечисленные виды регистрационного производства имеют много общего и много отличий.

Процедура государственной регистрации касается всех предприятий, субъектов предпринимательской деятельности, которыми могут быть граждане Украины и других государств, а также юридические лица. Не могут быть субъектами предпринимательской деятельности лица, ограниченные законом в дееспособности.

Такие категории граждан Украины, как военнослужащие, должностные лица органов прокуратуры, суда, службы безопасности, внутренних дел, государственного нотариата, а также органов государственной власти и управления, призванные осуществлять контроль за деятельностью предприятий, государственные служащие, ограниченные в занятии предпринимательской деятельностью.

Не могут быть зарегистрированы как предприниматели с правом осуществления соответствующего вида деятельности лица, которым запрещено заниматься определенной деятельностью до окончания срока, установленного приговором суда.

Лица, имеющие непогашенную судимость за кражи, взяточничество и другие корыстные преступления, не могут быть зарегистрированы как предприниматели, не могут выступать соучредителями предпринимательской организации, а также занимать в предпринимательских обществах и их союзах руководящие должности и должности, связанные с материальной ответственностью.

Закон Украины «О предпринимательстве» предоставляет предпринимателям свободу предпринимательской деятельности, которая проявляется в праве без ограничений принимать решения и осуществлять самостоятельно любую деятельность, не противоречащую действующему законодательству. Вместе с этим устанавливается перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, а также тех видов, предпринимательство о которых запрещено в связи с повышенными требованиями к безопасности работ и необходимостью централизации функций управления.

Государственная регистрация предпринимательства осуществляется в исполнительных комитетах районной, городской, районной в городе раде, районных местных администрациях по месту жительства или деятельности предпринимателей.

Для государственной регистрации предпринимательства направляются следующие документы:

- заявление предпринимателя;

- решение учредителя (собственника имущества или уполномоченного им органа) об учреждении субъекта предпринимательской деятельности, а также устав в тех случаях, когда он необходим для создаваемой формы предпринимательства;

- документ, подтверждающий уплату средств за регистрацию;

- письменное подтверждение о юридическом адресе субъекта предпринимательства и другие документы (в случаях, предусмотренных действующим законодательством для отдельных организационных форм предпринимательства).

Соответствующий орган, осуществляющий регистрацию, в месячный срок выдает удостоверение о регистрации и одновременно направляет в налоговую инспекцию ив орган государственной статистики сведения о зарегистрированном субъекте предпринимательства.

Отказ в государственной регистрации субъекта предпринимательства может наступить только по мотивам нарушения порядка его создания. Не допускается она по мотивам нецелесообразности создания субъекта предпринимательства. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован в суд.

Если для занятия предпринимательской деятельностью необходима лицензия, субъекты предпринимательства обращаются к соответствующим органам с заявлением, к которому прилагают копии учредительных документов, а предприниматель (физическое лицо) - копии документов, удостоверяющих уровень образования и квалификации, необходимые для осуществления соответствующего вида деятельности (медицинская практика, юридическая практика, изготовление пива и вина и тому подобное).

Порядок выдачи субъектам предпринимательской деятельности специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности регулируется Законом Украины «О предпринимательстве» (ст. 4).

Разрешение (лицензия) или отказ в лицензии на предпринимательскую деятельность осуществляется в срок не позднее 30 дней со дня получения заявления и соответствующих документов.

Отказ в выдаче лицензии может быть обжалован в судебном порядке.

Государственная регистрация предприятия проводится в исполнительном комитете районной, городской, районной в городе раде или в районной местной администрации по месту нахождения предприятия.

Для государственной регистрации предприятия соответствующему органу направляются заявление, решение учредителя о создании, устав и другие документы. Если у предприятия на момент регистрации отсутствует собственное помещение, она осуществляется по юридическому адресу одного из учредителей.

Государственная регистрация предприятия осуществляется не позже 15 дней со дня подачи заявления и необходимых документов. Данные о государственной регистрации посылаются в 10-дневной срок соответствующим органом в Министерство финансов и Министерство статистики Украины. Предприятие включается в государственный реестр Украины со дня его регистрации.

Отказ в государственной регистрации предприятия может быть из-за нарушения установленного Законом Украины «О предприятиях в Украине» порядка создания предприятия, а также в случае несоответствия необходимых документов требованиям законодательства. По мотивам нецелесообразности создания предприятия отказ не допускается.

Если государственная регистрация предприятия в установленный срок не проведена или в ней отказано по мотивам, которые учредитель считает необоснованными, он может обратиться в суд и имеет право взыскать через суд убытки, нанесенные ему вследствие незаконного отказа в регистрации.

В случаях, когда предприятие будет заниматься отдельными видами деятельности, подлежащими лицензированию, оно обязано получить разрешение (лицензию) в порядке, предусмотренном законом Украины «О предпринимательстве».

Государственная регистрация объединений предприятий (ассоциаций, корпораций, консорциумов, концернов и других объединений), а также товарных фирм осуществляется в порядке, установленном для регистрации предприятий.

В хозяйственной деятельности широко используется такая организационно-правовая форма предприятий, как хозяйственные общества. Согласно со ст. 1 Закона Украины «О хозяйственных обществах» от 01.10.91 г. ими признаются предприятия, организации, учреждения, созданные на основании договора граждан или юридических лиц путем объединения их имущества и предпринимательской деятельности.

Законодательство предусматривает также организацию акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, обществ с дополнительной ответственностью, полных обществ, командитних обществ, арендных предприятий, государственных коммунальных предприятий, основанных на собственности административно-территориальных единиц) и государственных предприятий, основанных на общегосударственной собственности.

Любая из названных форм предпринимательской деятельности может осуществляться только после государственной регистрации, которая осуществляется в соответствии со ст. 8 Закона «О предпринимательстве».

Государственная регистрация этих субъектов предпринимательской деятельности должна осуществляться в течение 5-ти дней. В этот срок орган регистрации обязан выдать предпринимателю или предприятию свидетельство о регистрации, которое является основанием для открытия счета в банке и начала предпринимательской деятельности.

Имеет особенности регистрационное производство по созданию объединений граждан и религиозных организаций.

Порядок регистрации объединений граждан урегулирован Законом Украины «Об объединении граждан». В соответствии с ним регистрация политических партий и международных общественных объединений осуществляется Министерством юстиции Украины; других объединений граждан (общественных организаций), а также местных ячеек зарегистрированных всеукраинских и международных объединений - исполнительными комитетами сельских (поселковых), городских рад или местными органами исполнительной власти (местными администрациями).

С целью регистрации объединения граждан учредители подают заявление, заявление о регистрации политической партии должны подписать не меньше 1000 граждан Украины, имеющих избирательное право. К заявлению прилагаются протокол учредительного собрания (съезда, конференции), устав или положение, где указаны цели создания объединения, информация о составе руководства центральных уставных органов, данные о местных ячейках, документы об уплате регистрационного сбора. Политические партии подают также свои программные документы.

От регистрационного сбора освобождаются детские общественные объединения. Общественные объединения инвалидов, женщин, ветеранов и молодежи выплачивают вдвое меньший регистрационный сбор.

Регистрационное дело рассматривается соответствующими органами в двухмесячный срок со дня поступления заявления и регистрационных документов. Местные органы исполнительной власти и местного самоуправления имеют право осуществлять проверку сведений, содержащихся в представленных документах.

О регистрации или отказе в ней заявителям сообщаются в 10-дневной срок в письменном виде.

Отказ в регистрации может иметь место только в случаях, когда устав (положение) не отвечает закону или когда он или деятельность общественного объединения противоречат Декларации о государственном суверенитете Украины.

Отказ в регистрации политической партии и международному общественному объединению может быть обжалован в Верховный Суд Украины, а местным общественным объединением - соответственно в областной, Киевский городской, районный (городской) суды.

Государство гарантирует равноправие граждан независимо от их отношения к религии. Любое прямое или косвенное ограничение прав, установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их отношения к религии, разжигание, связанных с этим вражды и ненависти, оскорбление чувств граждан влекут за собой ответственность согласно закону.

Государственный контроль за соблюдением законодательства Украины о свободе совести и религиозных организациях осуществляют местные рады, их исполнительные комитеты, органы местной государственной администрации, а также Государственный комитет Украины по делам религий. Комитет обеспечивает проведение политики государства относительно религии и церкви в соответствии с Законом Украины «О свободе совести и религиозных организациях» от 23.04.91 г.

Для получения религиозной общиной правоспособности юридического лица граждане в количестве не меньше 10-ти, образовавшие ее и достигшие 18-летнего возраста, подают заявление и устав на регистрацию в областную, Киевскую и Севастопольскую государственные администрации, а в Автономной Республике Крым - в Совет Министров. Религиозные центры, управления, монастыри, религиозные братства, миссии и духовные учебные заведения подают на регистрацию устав в Государственный комитет Украины по делам религий.

Орган, осуществляющий регистрацию Устава, в месячный срок рассматривает заявление, устав и принимает соответствующее решение, о чем в 10-дневной срок письменно сообщает заявителям. В необходимых случаях орган регистрации может затребовать вывод исполнительного комитета местной рады, а также специалистов. В таком случае решение о регистрации устава принимается в трехмесячный срок. Превышение установленных сроков регистрации уставов религиозных организаций может быть обжаловано в суде.

Религиозной организации может быть отказано в регистрации устава, если он или ее деятельность противоречат действующему законодательству, о чем в 10-дневной срок письменно сообщается заявителям. Это решение может быть также обжаловано в суде.

Деятельность религиозной организации может быть прекращена в связи с ее реорганизацией или ликвидацией согласно собственному постановлению этой организации, а также по решению суда применительно к организациям, являющимся юридическими лицами, в случае нарушения ими положений законодательных актов о свободе совести и религиозных организациях.

Одним из видов государственной регистрации является регистрация нормативных актов министерств и других органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля, которые затрагивают социально-экономические, политические, личные права, свободы и законные интересы граждан или имеют межведомственный характер.

В соответствии со ст. 2 Указа Президента от 03.10.92 г. «О государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств и других органов исполнительной власти» (с изменениями, внесенными Указом Президента от 21.05.98 г.) государственную регистрацию осуществляют:

- Министерство юстиции Украины - относительно нормативно-правовых актов министерств, других центральных органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и контроля;

- Главное управление юстиции Министерства юстиции Украины в Автономной Республике Крым – относительно нормативно-правовых актов министерств и республиканских комитетов Автономной Республики Крым;

- областные. Киевское и Севастопольское городские управления юстиции - относительно нормативно-правовых актов областных. Киевской и Севастопольской городских государственных администраций (с 8 июня 1998 года), их управлений, отделов, других подразделений, а также органов хозяйственного управления и контроля;

- районные, районные в Киеве и Севастополе управления юстиции - относительно нормативно-правовых актов районных, районных в Киеве и Севастополе государственных администраций.

Нормативный акт в трех экземплярах направляется в орган государственной регистрации на следующий день после принятия; одновременно также направляются:

- обоснования оснований для издания нормативного акта или отдельных его норм;

- сведения о действующих актах по этому вопросу, информация о сроках приведения их в соответствие с нормативным актом, представленным на государственную регистрацию, а также об актах, теряющих силу в связи с принятием данного акта;

- сведения об официальном согласовании акта с заинтересованными органами.

Государственная регистрация нормативного акта осуществляется в 10-дневной срок с момента поступления его в регистрационный орган, о чем делается надпись на оригинале с датой о регистрации. После этого акт заносится в государственный реестр. Срок регистрации может быть продлен, но не более чем на 10 дней с сообщением об этом органу, внесшему акт на регистрацию.

Акты, изданные с нарушением действующего законодательства, нарушающие или ограничивающие законные права, свободы, интересы граждан, предприятий, учреждений и организаций или возлагающие на них не предусмотренные законом обязанности, выходящие за пределы компетенции органа, выдавшего акт, не согласованные с заинтересованными органами, если это является обязательным, не регистрируются.

Об отказе в регистрации письменно сообщается в орган, выдавший акт, с указанием конкретных причин. Решение об отказе в государственной регистрации, принятое Министерством юстиции, обжалуется в Кабинет Министров Украины, а принятое управлением юстиции - в областные, Киевскую и Севастопольскую государственные администрации.

К регистрационной следует отнести также деятельность центров занятости, которые созданы в связи с переходом к новым формам ведения хозяйства, собственности, с переходом к рыночным отношениям и появлением значительного количества людей, которые потеряли работу или не могут ее найти.

Центры занятости имеют целью ослабление социальной напряженности и предоставление гражданам помощи в поисках работы или получении статуса безработного.

Гражданин, который обращается в центр занятости, заполняет регистрационную карточку, прилагает к ней трудовую книжку или документы, ее заменяющие, документ об образовании или удостоверении о профессиональной квалификации, справку о состоянии здоровья и о заработке за последние два месяца, паспорт.

Центр занятости в течение 10-ти дней со дня регистрации в нем лица должен предложить ему два и больше варианта трудоустройства или получения новой специальности путем переподготовки, обеспечить его информацией о наличии вакантных должностей (рабочих мест). Если в течение десятидневного срока не найдены возможности трудоустроить человека, он получает статус безработного и право на помощь.

В структуре административного процесса важное место занимает производство по делам, связанных с осуществлением государственного ведомственного и вневедомственного (подведомственного) контроля органами исполнительной власти (министерствами, управлениями и отделами местных государственных администраций, руководителями государственных предприятий, организаций и учреждений) относительно подчиненных им органов и структурных подразделений, а также специализированными службами и государственными инспекциями.

При осуществлении ведомственного или вневедомственного контроля орган (должностное лицо по поручению соответствующего органа) проверяет исполнение предписаний законов, указов Президента, постановлений Кабинета Министров, ведомственных актов. В пределах ведомственного контроля может осуществляться проверка в полном объеме организационной, финансовой и хозяйственной деятельности подведомственных органов и структурных подразделений. Межведомственный контроль, осуществляемый соответствующими службами и инспекциями, касается только отдельных направлений деятельности - финансовой, хозяйственной, выполнения общеобязательных правил, противопожарных, санитарных и т.п.

Контроль осуществляется в форме проверок, обследований, ревизий, на основании документа, подписанного руководителем (заместителем) соответствующего органа исполнительной власти, начальником контрольно-ревизионной службы или управления, руководителями службы в районе, городе, руководителями (заместителями) государственных инспекций.

Так, согласно Закону Украины «О государственной контрольно-ревизионной службе в Украине» от 26.01.1993 г. представители этой службы могут по инициативе службы один раз в год осуществлять проверку финансово-хозяйственной деятельности государственных органов предприятий, организаций и учреждений. По поручению правоохранительных органов ревизии, проверки и обследования могут осуществляться работниками контрольно-ревизионной службы без ограничений. При этом они имеют право: осматривать и изучать необходимые документы; опечатывать кассы, кассовые помещения, склады, архивы; изымать документы или материальные ценности, книги их учета, получать объяснение от должностных и материально-ответственных лиц; останавливать движение материальных ценностей, выдачу ссуд банковского порядка; получать от любых должностных лиц необходимые сведения, копии документов и др.

Широкими полномочиями по осуществлению контроля наделены государственные инспекции, значительная часть которых вправе согласно Кодексу Украины об административных правонарушениях рассматривать дела о нарушении соответствующих общеобязательных правил и накладывать на виновных административные взыскания.

Административно-процессуальными нормами внедряется в жизнь разрешительная система *–* совокупность правил, регулирующих порядок производства, приобретения, пользования, хранения, перевозки, сбыта определенных предметов и веществ, а также открытие и функционирование отдельных предприятий.

Разрешительная система, осуществляемая органами внутренних дел, является важным средством обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в стране, борьбы с преступностью и другими правонарушениями. Она распространяется на предметы, материалы и объекты, которые составляют повышенную опасность для окружающих, могут быть использованы с преступной или другой целью. К таким объектам относятся огнестрельное, холодное, газовое и пневматическое оружие, взрывные материалы, хранилища и склады, где они хранятся, стрелковые тиры и стрельбища, оружейные мастерские и пиротехнические предприятия, магазины, которые торгуют оружием и боеприпасами, штемпельно-граверные мастерские, печати и штампы.

Органы внутренних дел осуществляют разрешительную систему путем использования различных форм и методов, важное место среди которых занимает контроль за соблюдением ее правил. Контрольная деятельность органов внутренних дел в указанной сфере включает начальную проверку объектов перед выдачей соответствующих разрешений, систематическое обследование таких объектов, предварительную проверку лиц, с которыми заключаются трудовые договоры для работы на них, а также применение профилактических мер для предупреждения и прекращения нарушений правил разрешительной системы. С целью обеспечения выполнения заданий, возлагаемых на органы внутренних дел по осуществлению разрешительной системы, организации контроля за соблюдением ее правил ведется учет всех объектов, на которые она распространяется, а также владельцев отдельных предметов.

Начальная проверка объектов перед выдачей соответствующих разрешений способствует предупреждению различных опасных ситуаций, вредных последствий несоблюдения правил разрешительной системы. Такая проверка складов, хранилищ и других объектов осуществляется комиссией, в состав которой, кроме работников органов внутренних дел, входят также представители других заинтересованных организаций. По результатам работы комиссия составляет акт, в котором делает вывод о наличии или отсутствии условий для открытия объекта. Перед выдачей разрешения на приобретение или хранение (ношение) оружия гражданином обязательно проверяются сведения, которые характеризуют личность последнего (состояние здоровья, отсутствие судимости, нарушений общественного порядка и т.п.).

Обследования объектов разрешительной системы осуществляются инспекторами милиции ежеквартально, а объектов, на которых хранится большое количество огнестрельного оружия (20 и больше единиц), а также базовых складов взрывчатых веществ - ежемесячно. Во время обследований обязательно должны проверяться наличие соответствующих разрешений, паспортов, согласия на заключение трудовых договоров с работниками, соблюдение пропускного режима, учет подконтрольных предметов и материалов, порядок их выдачи и приема, правильность ведения служебной документации, пригодность помещений для хранения указанных предметов, состояние технического оборудования, охраны объектов, оборудование и техническое состояние транспорта для перевозки опасных предметов; проверяется выполнение гражданами-владельцами огнестрельного, холодного, газового или пневматического оружия правил хранения указанных предметов.

Важным средством предупреждения хищения предметов и материалов, на которые распространяется разрешительная система, а также неподобающего их использования является предварительная проверка лиц, с которыми заключаются трудовые договоры для выполнения работ, связанных с указанными предметами и материалами. Руководители предприятий, учреждений и организаций могут принимать на работу таких лиц только по предварительному согласию органа внутренних дел, который дает его после всесторонней и тщательной проверки. Согласие не может быть дано, если гражданин систематически нарушает общественный порядок, имеет судимость, по состоянию здоровья не может выполнять указанных обязанностей, а также в некоторых других случаях.

Содержание профилактической работы определяется на основании анализа обстановки на объектах, который характеризует состояние соблюдения правил разрешительной системы. Значительная роль в профилактике нарушений этих правил принадлежит согласованным действиям работников разрешительной системы и других служб органов внутренних дел (уголовного розыска, борьбы с организованной преступностью, ГАИ и т.п.), а также различных государственных органов и объединений граждан, владеющих объектами разрешительной системы. Основное внимание в профилактической деятельности органов внутренних дел должно уделяться выявлению и устранению или нейтрализации причин и условий, способствующих нарушению установленных правил.

ТЕМА 18. ПОНЯТИЕ, ХАРАКТЕРИСТИКА И КРИТЕРИИ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

18.1 Понятие законности и дисциплины в государственном управлении

Законность является обязательной для всего государственного механизма, гражданского общества (государственных органов и организаций, государственных служащих, общественных и религиозных объединений, информационных источников и т.п.), а также для всех граждан. Законность - это прежде всего наличие реально действующих правовых норм надлежащего качества,их последовательное и неуклонное выполнение всеми субъектами права. Как специфические регуляторы общественных отношений законы и другие правовые предписания должны отвечать достигнутому в государстве уровню экономики, культуры, личной свободы, морально-этическим нормам. Законодательство должно быть средством легализации права государством с целью обеспечения интересов общества, граждан» поддерживания режима демократии, поскольку она является основой жизнеспособности, разумного функционирования государства и общества на основании закона. Только закон может ограничивать свободу отдельного лица в интересах других, чем в первую очередь подчеркивается верховенство закона перед другими правовыми предписаниями в правовом государстве.

В юридической литературе законность рассматривается с различных позиций: как принцип государственной деятельности, как метод государственного руководства обществом, как режим взаимоотношений населения и государственных органов. Наиболее важной стороной законности является та, что раскрывает ее как режим взаимодействия граждан и общественных объединений с субъектами власти. Режим законности обеспечивает возможность реализации прав и законных интересов личности, ее всестороннего развития, формирования и развития гражданского общества. По наличию законности общественная жизнь, все виды государственной деятельности подчинены неуклонному действию права, при помощи которого достигаются согласованность действий, организованность и порядок в общегосударственном масштабе.

Режим законности должен пронизывать деятельность всех государственных и негосударственных органов и организаций, всех граждан, но особую роль он играет в сфере исполнительной деятельности, где имеет свои специфические проявления.

Во-первых, среди субъектов власти органы государственного управления, администрация государственных предприятий, организаций и учреждений составляют наиболее многочисленную группу, а поэтому с ними чаще всего вступают в отношения граждане и их организации. Перед аппаратом государственного управления стоит задача обеспечения выполнения юридических норм большим количеством субъектов права.

Во-вторых, субъекты исполнительной власти издают много правовых предписаний, которые должны отвечать действующему законодательству, а также применяют законы и другие законодательные акты.

В-третьих, субъекты государственного управления используют меры административного принуждения, осуществляют юрисдикционную деятельность.

В-четвертых, они наделены значительными властными полномочиями (которые могут расширяться в чрезвычайных условиях). В их ведении находятся армия, органы внутренних дел, исправительно-трудовые заведения и т.п.

Важным для поддержания законности является то, чтобы органы исполнительной власти выполняли не только законы, но и те предписания, которые они издают самостоятельно. Они также должны обязательно выполнять изданные согласно закону акты высших органов управления, судебных органов, местных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления. При таких условиях будет поддерживаться необходимая дисциплина в государственном управлении, которая имеет функциональное значение. Это дисциплина финансовая, ценообразование, штатная, трудовая, исполнительная, технологическая и т.п.

Таким образом, создание стойкого правового режима требует:

1) наличия развитого законодательства и системы правовых норм, которая на нем базируется;

2) гарантий, которые обеспечивали бы надежное и последовательное выполнение юридических предписаний всеми участниками управленческих отношений;

3) механизма принуждения, четко действующего в пределах законности.

Организация и функционирование аппарата государственного управления должны регулироваться, в первую очередь, законами как актами высшей юридической силы, закрепляющими принципы, основные направления, формы и методы управленческой деятельности, устанавливающими правовой статус граждан, их отношения с исполнительными структурами. Наряду с этим развитая правовая основа исполнительной деятельности должна отвечать и другим критериям: соответствие юридических норм праву, полнота и дифференцированность системы норм, их стабильность, высокая юридическая техника, доступность нормативного материала.

**18.2 Гарантии обеспечения законности и дисциплины**

Все государственные органы наряду с осуществлением своих непосредственных функций обязаны принимать меры по поддержанию режима законности. Этим занимаются законодательные органы, органы государственной исполнительной власти, а также специально созданные органы – судебные и прокуратура. Определенное место в этом деле отводится общественности (трудовым коллективам, общественным объединениям).

В деле обеспечения законности важную роль играет институт обжалования гражданами незаконных действий органов государственного управления, должностных лиц и негосударственных объединений, а также заявлений и обращений граждан к соответствующим органам исполнительной власти.

Поддерживание режима законности в государственном управлении осуществляется путем контроля (его составной части - проверки выполнения) и надзора.

Контрольная деятельность обеспечивает систематическую проверку выполнения законов, других нормативных актов, соблюдения государственной дисциплины и правопорядка. Контроль является составной частью управления, средством выполнения его задач. Контроль следует рассматривать как функцию управления. Поэтому особенность контроля состоит во вмешательстве контролирующих в оперативную деятельность подконтрольных, в даче им обязательных указаний, прекращении, изменении или отмене актов управления) принятии мер принуждения относительно подконтрольных должностных лиц.

Проверка исполнения как составная часть контрольной деятельности носит тематический характер и состоит в проверке исполнения определенных законов и нормативных актов подчиненным аппаратом.

Надзор имеет целью выявление, предупреждение правонарушений, устранениеих последствий и привлечения виновных к ответственности. Органы, осуществляющие функции надзора, не наделены правом вмешиваться в оперативную и хозяйственную деятельность объектов надзора, изменять или отменять акты органов государственного управления.

Существует два вида надзора:

а) надзор, осуществляемый органами прокуратуры, - общий надзор; он будет осуществляться (п. 9 раз д. XV Конституции Украины) до ввода в действие законов, регулирующих деятельность государственных органов по контролю за соблюдением законов;

б) надзор со стороны различных государственных инспекций и служб - административный надзор.

Прокурорский надзор осуществляется за соблюдением и правильным применением законов Кабинетом Министров Украины, министерствами, ведомствами, государственными комитетами, другими органами государственного и хозяйственного управления и контроля, правительством Автономной Республики Крым, местными Радами, их исполнительными комитетами, военными частями, политическими партиями, общественными организациями, массовыми движениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, подчиненности и принадлежности, должностными лицами и гражданами. При его осуществлении органы прокуратуры не наделены правом применять любые меры принудительного характера, а только могут ставить вопрос о привлечении к административной, дисциплинарной ответственности, об уголовном преследовании.

Административный надзор также имеет целью предупреждение, выявление и прекращение противоправных действий, устранение причин и условий правонарушений. Но при осуществлении этого вида надзора государственные инспекции и службы могут применять меры административного принуждения в случае выявления нарушения соответствующих предписаний в сфере деятельности, подведомственной той или другой инспекции или службе.

Последовательная реализация законности нуждается в соответствующей системе ее гарантий. В юридической литературе различают общие условия и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности.

Среди общих условий можно отметить политические, экономические, организационные, идеологические. Реально они могут иметь место только в правовом государстве при условиях функционирования гражданского общества независимо от государства, распределения власти, независимой прессы и других информационных источников, политического плюрализма, децентрализации государственных структур, экономических свобод.

Большое значение для поддержания режима законности имеет правовая культура должностных лиц и граждан, признание абсолютной ценности основных прав личности.

Специальные юридические способы обеспечения законности – это поощрение, контроль и принуждение.

**18.3 Осуществление контроля в государственном управлении**

Контроль за соблюдением законности в сфере исполнительной деятельности осуществляется в различных формах: контроль органов законодательной власти, контроль органов исполнительной власти общей компетенции, ведомственный и вневедомственный (межведомственный) контроль, судебный контроль и прокурорский надзор. Его осуществляют: Верховная Рада, ее постоянные органы, Конституционный Суд, Президент, Кабинет Министров и центральные органы государственной исполнительной власти, исполнительные комитеты местных рад, судебные органы, органы прокуратуры.

Верховная Рада Украины как орган законодательной власти в стране осуществляет парламентский контроль в пределах, определенных Конституцией. Верховная Рада контролирует выполнение Государственного бюджета Украины, деятельность Кабинета Министров Украины; заслушивает ежегодные доклады Уполномоченного Верховной Рады по правам человека, осуществляющего парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека в Украине; досрочно прекращает полномочия Верховной Рады Автономной Республики Крым при наличии вывода Конституционного Суда Украины о нарушении ею Конституции или законов Украины.

Верховная Рада по предложению не менее одной трети народных депутатов может рассмотреть вопрос об ответственности Кабинета Министров Украины и принять резолюцию недоверия Кабинету Министров большинством конституционного состава Верховной Рады. Она в пределах своих полномочий может создать временные и специальные комиссии для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, а также временные следственные комиссии для проведения расследования по вопросам, составляющим общественный интерес.

Контроль за использованием средств Государственного бюджета от имени Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата.

Верховная Рада осуществляет контроль за предоставлением Украиной ссуд, экономической и другой помощи иностранным государствам, а также за заключением соглашений о государственных ссудах и кредитах, полученных из иностранных источников.

Важным в осуществлении контроля является право народных депутатов Украины на подачу запроса Президенту Украины, Кабинету Министров Украины, а также руководителям расположенных на территории Украины предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчинения и форм собственности.

Конституционный Суд Украины является единым органом конституционной юрисдикции в Украине. Он решает вопрос о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины и дает официальное толкование Конституции и законов Украины. Свою деятельность Конституционный Суд осуществляет в соответствии с Конституцией Украины (разд. XII) Закона «О Конституционном Суде Украины» от 16.10.96 г.

Значительные контрольные функции возложены на Президента Украины. Согласно Конституции и закону «О Президенте Украины» от 05.07.1991 г. Президент отменяет акты Кабинета Министров Украины, акты министерств и других центральных органов исполнительной власти, акты Совета Министров Автономной Республики Крым в случае несоответствия их Конституции и законам Украины.

Кабинет Министров Украины как высший орган в системе органов исполнительной власти решает вопросы государственного управления на основании Конституции, законов Украины, указов и распоряжений Президента Украины. Выданные им постановления и распоряжения являются обязательными к исполнению на территории Украины. Кабинет Министров во время реализации своих контрольных функций имеет право отменять акты подведомственных ему органов.

Ведомственный контроль осуществляется министерствами и ведомствами как в процессе повседневной управленческой деятельности, так и путем создания различных инспекций, групп и т.п. Ведомственный контроль тесно связан с задачами, стоящими перед министерствами и ведомствами. Осуществляя руководство порученными сферами управления, министерства и другие центральные органы исполнительной власти в рамках своей компетенции издают акты, организуют и контролируют их выполнение.

Контрольные полномочия органов отраслевого управления закреплены в законах, положениях о министерствах, ведомствах, управлениях и отделах местных органов исполнительной власти, уставами государственных предприятий, учреждений и организаций.

В министерствах и ведомствах для осуществления контрольных функций создаются ведомственные инспекции, инспекции при руководителях, контрольно-инспекторские группы. Правовую работу в органах государственного управления, на подчиненных им объектах осуществляют юридические отделы (бюро, юрисконсульты). Они участвуют в разработке мероприятий, направленных на обеспечение законности и дисциплины.

Важное значение для осуществления ведомственного контроля имеет «Положение о ведомственном контроле в системе министерств, других центральных органов исполнительной власти за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций, принадлежащим к сфере их управления» утвержденное постановлением Кабинета Министров от 10.07.98 г. Согласно этому акту организация и осуществление ведомственного контроля за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций возлагается на министерства, другие центральные органы исполнительной власти, к сфере управления которых они относятся. Ревизии и проверки осуществляются комплексно на основании годовых планов, согласованных с ГлавКРУ (его подразделениями на местах) и назначаются в каждом отдельном случае руководителем соответствующего министерства, другого центрального органа исполнительной власти. Порядок организации и проведение ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций определяется инструкциями, утвержденными руководителями министерств, других центральных органов исполнительной власти по согласованию с ГлавКРУ или его территориальными подразделениями по их требованию.

18.4 Понятие прокурорского надзора за законностью в сфере государственного управления

Согласно закону Украины от 05.11.91 г. «О прокуратуре» прокуратура Украины осуществляет надзор за соблюдением и правильным применением законов. В сфере исполнительной деятельности органы прокуратуры осуществляют общий надзор, который заключается в проверке соответствия законам актов и действий всех государственных органов, объединений граждан, предприятий, учреждений (независимо от форм собственности, подчиненности, принадлежности), должностных лиц и граждан. Органы прокуратуры не осуществляют надзор за законностью актов, принимаемых Верховной Радой, а также указов и распоряжений Президента Украины. Правовые акты и действия всех других органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности, должностных лиц и граждан являются поднадзорными прокуратуре.

При осуществлении общего надзора прокуроры не наделены непосредственно правом применения меры принудительного воздействия относительно устранения нарушений законности, отмены противозаконных актов управления и их изменения, освобождать или назначать работников, налагать на виновных взыскание.

Выполняя свои надзорные функции, прокуроры используют присущие только им методы и формы.

В юридической литературе под методами общенадзорной деятельности понимают те приемы и средства, при помощи которых выявляются нарушения законов. Так, прокуроры вправе: затребовать предоставление им документов и сведений, беспрепятственно входить в помещение, осуществлять на местах проверку законов, требовать от соответствующих органов и должностных лиц проведения проверок и ревизий подчиненных объектов, требовать от должностных лиц и граждан письменных объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурорские проверки проводятся по различным сигналам о нарушении законности. Это обращение (в том числе жалобы) граждан, информация по радио, телевидению, в прессе, данные, полученные прокурором от других государственных органов или в связи с участием в заседаниях органов местного самоуправления, собрании общественных объединений и т.п.

Одной из задач общего надзора прокуратуры - выявление нарушения закона и нарушителя, устранение выявленных нарушений и привлечение нарушителя к предусмотренной законом ответственности.

Должностные лица, уклоняющиеся от выполнения законных требований прокурора о проведении проверок, ревизий, о выделении специалистов по соответствующим вопросам, о предоставлении необходимых материалов, могут быть привлечены к ответственности согласно законодательству об административных правонарушениях. В случае уклонения от явки по вызову прокурора в прокуратуру должностные лица и граждане также могут подвергаться административной ответственности.

Формы прокурорского реагирования на обнаруженные нарушения законов - это те средства, которые используются прокурором для поддерживания режима законности, т.е. акты прокурорского реагирования. Закон называет четыре вида таких актов: протест, представление, предписание и постановление прокурора в порядке общего надзора.

Протест (ст. 21 Закона Украины «О прокуратуре») принимается прокурором (его заместителем) с целью отмены юридического акта или приведения его в соответствие с законом, а также прекращения незаконных действий руководителей, должностных лиц, восстановления нарушенного права. Протест приносится в орган, издавший противозаконный акт, или в вышестоящий орган, которые должны его рассмотреть в течение 10-ти дней и принять меры реагирования. О решении, принятом в связи с протестом, следует сообщить прокурору. Действие опротестованного акта прекращается до рассмотрению протеста.

Если протест отклонен или соответствующие органы (должностное лицо) уклоняются от его рассмотрения, прокурор может обратиться в течение 15-ти дней с момента получения сообщения об отклонении протеста или истечении срока его рассмотрения с заявлением в суд о признании акта незаконным. Подача заявления приостанавливает действие правового акта.

Прокурор вправе отозвать протест или сделать в нем изменения до начала рассмотрения протеста в судебном заседании, а в ходе судебного заседании высказать другое, чем в протесте, мнение. Протест может быть отозван или изменен вышестоящим прокурором.

Представление (ст. 23 Закона Украины «О прокуратуре») - это письменный правовой акт прокурора, в котором анализируются выявленные нарушения законов в актах и действиях поднадзорных органов (должностных лиц). Оно имеет предупредительный характер, его цель - устранения нарушений, причин и условий, им содействующих, а также привлечения к ответственности виновных лиц. В месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений закона, причин и условий, им содействующих, и об этом сообщается прокурору. Оставление представления без рассмотрения или несвоевременный ответ влекут административную ответственность должностных лиц согласно ст. 1856 КУАП Украины.

В зависимости от характера нарушения закона должностным лицом или гражданином прокурор (заместитель) выносит мотивированное постановление (ст. 24 Закона Украины «О прокуратуре») о дисциплинарном производстве, производстве об административном правонарушении или о возбуждении уголовного дела в отношении этих лиц.

Постановление о нарушении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении должно быть рассмотрено соответствующим органом (должностным лицом) в 10-дневной срок после его поступления. О результатах сообщается прокурору, который вынес постановление.

Письменное предписание (ст. 22 Закона Украины «О прокуратуре») направляется в случае, когда нарушение закона имеет очевидный характер и может причинить существенный вред интересам государства, предприятия, учреждения, а также гражданам, если оно не будет немедленно устранено. Письменное предписание вносится прокурором (заместителем) органу или должностному лицу, допустившим нарушение, или органу или должностному лицу высшего уровня, правомочным устранить нарушение.

Предписание подлежит немедленному исполнению, о чем сообщается прокурору. Оно может быть обжаловано соответствующим органом или должностным лицом вышестоящему прокурору, который обязан рассмотреть жалобу в течение 10-и дней. Решение высшего прокурора является окончательным.

18.5 Понятие и объем судебного контроля в сфере государственного управления

Судебный контроль в сфере государственного управления осуществляется судами общей и специальной юрисдикции. Свои задания по контролю суды выполняют при рассмотрении в судебных заседаниях уголовных, гражданских и административных дел.

Таким образом, под судебным контролем в государственном управлении понимают деятельность суда по проверке правомерности актов и действий органов управления, их должностных лиц в процессе судебного заседания. Специфика контрольной деятельности судебных органов заключается в том, что судебный контроль не носит систематического характера в отличие от ведомственного или вневедомственного контроля, а также прокурорского надзора за законностью актов и действий в государственном управлении.

При рассмотрении уголовного дела суд наряду с разрешением вопроса о виновности лица в уголовном преступлении и его ответственности проверяет законность действий органов управления, должностных лиц и граждан. Если обнаруживаются нарушения законности, суд в соответствии со ст. 340 УПК Украины выносит отдельное постановление. Это постановление информирует государственные органы, коммерческие и другие структуры, объединения граждан об обнаруженных нарушениях закона, причинах и условиях, что их порождают, сообщают о необходимости применения мер по их устранению и предупреждению в будущем.

При рассмотрении гражданских дел по искам, в том числе и таких, где одной из сторон является орган государственного управления, суд (судья) оценивает его действия с точки зрения их соответствия закону, восстанавливает нарушенные права и тем самым фактически отменяет (изменяет) незаконный акт управления, ставший основой конкретного спора, В таких случаях суд может также выносить отдельное постановление в соответствии со ст. 235 ГПК Украины, судья единовременно - представление. Цель отдельного постановления и представления при рассмотрении гражданских дел та же, что и при принятии решения по уголовному делу. В данном случае речь идет о гражданских делах искового и особого производства (об увольнении с работы, о возмещении убытков, нанесенных неправильными действиями должностных лиц, жилищных делах и др.).

Оставление соответствующим органом или должностным лицом отдельного постановления или представления судьи без рассмотрения или неприменения мер по устранению указанных в них нарушений закона, как и несвоевременный ответ на отдельное постановление или представление, влекут за собой административную ответственность.

Широкими полномочиями по контролю в государственном управлении наделены суды при рассмотрении жалоб граждан. Право на жалобу является неотъемлемым правом гражданина. Обжаловать можно любые действия, а также бездеятельность работников государственных и общественных органов, предприятий, организаций, учреждений, контролирующих и других структур.

Предметом жалобы могут быть действия, ущемляющие права и законные интересы, как самого гражданина, так и других лиц.

Значительное количество составляют жалобы граждан в связи с рассмотрением дел об административных правонарушениях юрисдикционными органами (уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях) и их должностными лицами. Но в этих случаях жалобу может подать лицо, привлеченное к ответственности, или потерпевший. Порядок обжалования в этих случаях устанавливается ст. 288 КУАП Украины.

При рассмотрении таких жалоб судья проверяет законность и обоснованность вынесенного постановления в деле об административном правонарушении; если он найдет, что это постановление противоречит закону, отменяет его и закрывает дело.

Общие основы осуществления правосудия в Украине установлены в разделе VIII Конституции Украины.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституція України. – К., 1996.
2. Про концепцію судово-правовї реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 22.04.1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. - № 30. – С. 426
3. Концепція судово-правової реформи в Україні //Голос України. – 1992. – 12 серп.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практ. комент. – К., 1991.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення //Право України. – 1995. - № 3 – 4.
6. Митний кодекс України //Відом. Ради України. – 1992. - № 16 – С. 203.
7. Кодекс законів України про працю. Неофіційне видання. – Х., 1993.
8. Про утворення Кабінету Міністрів України: Закон України від 18.04.1991 р. //Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. - № 19. – С. 230.
9. Про громадянство України: Закон України від 16.04.1997 р. - № 23. – С. 169.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. //Там же - 1997. - № 24. – С.170.
11. Про правовий статус іноземців: Закон України від 04.02.1994 р. //Там же. – 1994. – 23. - С.161.
12. Про зовнішньо-економічну: Закон України від 16.04.1991 р. // Там же. – 1991. - № 29. – С. 377.
13. Про захист іноземних інвестицій в Україні: Закон України від 10.09.1991 р. //Там же. – 1991. - № 46. Ст. 616.
14. Про охорону навколишньго природного середовища: Закон україни від 25.06.1991 р. //Там же. – 1991. - № 41. – С. 546.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. //Там же. – 1991. - № 41. – С. 546.
16. Про міліцію: Закон україни від 20.12.1990 р.//Там же. – 1991. - № 4. – С. 20; 1998. - № 17. – С. 80.
17. Про підприємництво: Закон України від 26.02.1991 р.//Там же. – 1991. - № 14. – С. 168.
18. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. //Відом. Верхов. ради України. – 1993. - № 52. – С. 490.
19. Про національну гвардію України: Закон України від 04.11.1991 р. //Там же. – 1992. - № 1. – С.1
20. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.19941 р. //Там же. – 1991. - № 53. – С. 793.
21. Про боротьбу з корупцією: Закон Українивід 05.10.1995 р.// Там же. – 1995. - № 34. – С. 266.
22. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з міст позбавлення волі: Закон україни від 01.12.94 р. //Там же. – 1994. - № 52. – С. 455.
23. Про господарчі товариства: Закон україни від 19.09.1991 р.//Відом. Верхов. Ради України. – 1991. - № 49. – С. 682.
24. Про президента України: Закон України від 05.07.1991 р.//Там же. – 1991. - № 33. – С.446.
25. Про конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р.//Там же. – 1996. - № 49. – С. 272.
26. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24.12.1993 р.//Там же. – 1994. - № 15. – С.84.
27. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 р.//Там же. – 1993. - № 13. – С.110.
28. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р.//Там же. – 1994. - № 27. – С. 218
29. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон україни від 07.06.1996 р. //Там же. – 1996. - № 36. – С.164.
30. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. //Там же. – 1993. - № 50. – С. 472.
31. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р.//Там же. – 1992. - № 27. – С. 382.
32. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. //Там же. – 1992. - № 2. – С. 5.
33. Про запобігання захворювання на СНІД та соціальний захист населення: Закон україни вічд 12.12.1991 р.//Там же. – 1992. - № 11. – С. 152.
34. Про зміни у системі центральних органів державної виконавчої влади України: Указ Президента України від 13.11.1992 р.//Урядовий кур’єр. – 1992, 20 листопада.
35. Про засоби забезпечення конституційних прав громадян на звернення: Указ президента україни від 19.03.1997 р. //Офіційний вісник України. – 1997. - № 12. – ч. 1. – С. 111.
36. Про утворення Державної податкової адміністраціїУкраїни та місцевих державних податкових адміністрацій: Указ Президента України від 22.08.1996 р.//Урядовий кур’єр. –1996. - № 162. – С. 10.
37. Указ президента Украины от 31 июля 2000 г. № 934/200 «О внесении изменений в Положение о Министерстве юстиции Украины».
38. Указ Президента укратны от 15 декабря 1999 года № 1573/99 “Об изменениях в структуре центральных органов исполнительной власти”.
39. Постановление кабинета Министров украины от 04.04.2000 № 603.
40. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационная структура. – К., 1990.
41. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении. – Л., 1990.
42. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М., 1990.
43. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1996.
44. Битяк Ю.П. Державна служба та розвиток її демократичних основ. – Х., 1990.
45. Богуцкий В.В., Волков С.Д. Производство по делам об административных правонарушениях. – Х., 1996. – 80 с.
46. Волков С.Д., Кратенко І.Р. Адміністративна відповідальність за санітарні правопорушення. – Х., 1993.
47. Вопросы совершенствования работы подразделений милиции общественной безопасности /Под ред. А.А. Чекалина. – М., - 1995.
48. Гурне Бернар. – Державне управління. – К., 1993.
49. Правоохранительные органы. Учебник для вызов. Под ред. проф. К.Ф. Гуценко. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.
50. Коваль Л.В. Адміністративне право україни: курс лекцій. – К., 1994. – 154 с.
51. Кохотов А.Н. О статусе общественных организаций //Правоведение. – 1993. - № 3.
52. Коваль Л.В. Административно-деликтные отношения. – К., 1979.
53. Петришин А.В. статус должностных лиц: природа, структура, специализация. – К., 1990.

Размещено на http://www.