Учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»

# Административное право

*Допущено Министерством образования Республики Беларусь в качестве учебного пособия для курсантов и студентов учреждений высшего образования по специальностям «Правоведение», «Экономическое право», «Судебные криминалистические экспертизы»*

Под общей редакцией
кандидата юридических наук, доцента *И.В. Козелецкого*

Минск
Академия МВД
2019

УДК 342.9
ББК 67.401
А28

А в т о р ы :
И.В. Козелецкий (гл. 1, 2, 4–9, 15); В.В. Коляго (гл. 4, 8);
А.С. Кривонощенко (гл. 3, 7, 10); А.А. Постникова (гл. 12); С.С. Касьянчик (гл. 12);
Д.В. Гвоздев (гл. 3, 11); Г.Г. Рыхлицкий (гл. 6, 11); О.В. Гиммельрейх (гл. 10, 13, 15);
А.П. Никифоренок (гл. 16); С.В. Добриян (гл. 16).

Р е ц е н з е н т ы :
...

**Административное право** : учебное пособие / И.В. Козелецкий
А28 [и др.] ; под общ. ред. И.В. Козелецкого ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Акад. МВД, 2019. – 480 с.
ISBN 978-985-576-.

Рассматриваются вопросы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, анализируются правовые средства их регулирования, особенности государственного управления в различных отраслях и сферах государственного строительства, раскрывается содержание соответствующих основных понятий.

Предназначено для курсантов и студентов учреждений высшего образования юридического профиля, может быть использовано практическими сотрудниками, а также всеми интересующимися правовыми аспектами государственного управления.

**УДК 342.9**
**ББК 67.401**

**ISBN 978-985-576-**

© УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2019

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Административное право является одной из ведущих отраслей правовой системы Республики Беларусь. Административно-правовое регулирование распространяется на все стороны общественной жизни, являясь наиболее обширной областью применения норм права, охватывает разнообразные связи и отношения между людьми и коллективами, опирается на многочисленные правила, регламентирующие их поведение.

Нормы административного права нацелены на организацию, упорядочение, развитие и совершенствование общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, а сама отрасль административного права занимает особое место в системе национального права и отличается от других отраслей права не только предметом правового регулирования, но и наибольшей мобильностью, а также широкой сферой регулирования.

Сущностью административного права является его созидающая, организующая, правоохранительная, контрольная и правозащищающая (административно-юстиционная) направленность в системе государственного управления, пронизывающего все сферы общественной и государственной жизни. В связи с этим роль и значение административного права в правовом регулировании общественных отношений весьма велики.

Учебная дисциплина «Административное право» – одна из профилирующих дисциплин в учреждениях высшего образования юридического профиля. Целевое назначение этой учебной дисциплины состоит в формировании у обучающихся глубоких фундаментальных знаний, умений и навыков в области государственного управления, необходимых для их практической деятельности, профессионального выполнения служебных обязанностей.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с современной концепцией развития административного права на основе действующих нормативных правовых актов.

При подготовке издания авторы помимо собственного опыта преподавания административного права в учреждениях высшего образования

юридического профиля использовали отдельные положения из учебников, монографий и иных научных и учебных изданий, написанных российскими учеными А.П. Алехиным, А.А. Кармолицким, Ю.М. Козловым, Д.Н. Бахрахом, Л.Л. Поповым, Ю.А. Тихомировым, А.П. Кореневым, а также белорусскими учеными-административистами Г.А. Василевичем, О.И. Чуприс, В.И. Шабайловым, Д.А. Гавриленко, Л.М. Рябцевым, А.Г. Тиковенко, А.И. Сухарковой, А.Н. Крамником, Т.В. Телятицкой, С.М. Забеловым и другими известными учеными.

Глава 1

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СФЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

## 1.1. Понятие, категории и виды социального управления

Каждая отрасль права имеет свой предмет регулирования. Административное право называют правом организационным, правом управления, поскольку его нормы регулируют общественные отношения, складывающиеся главным образом в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти. Следовательно, прежде чем рассматривать сущность административного права, необходимо обратиться к предмету его регулирования – государственному управлению. Последнее происходит от общего понятия «управление», которое является универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, включает совокупность действий, направленных на достижение общественно значимых целей. Тем самым управление является необходимым условием развития общества, совместного труда людей для достижения определенных целей в соответствующих сферах и отраслях деятельности. Эта деятельность осуществляется людьми – субъектами управления.

Объектом управления могут выступать человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты.

В теории управления, в том числе социального, часто говорится о кибернетическом управлении[1], которое сформировалось и приобрело значительное распространение в 60-х гг. XX в. Достижения кибернетики

[1] См.: Берг А.И. Кибернетика – наука об оптимальном управлении. М. ; Л., 1964.

используются в современной науке и практике управления. Предметом ее изучения стали процессы управления в различных областях. При помощи математического аппарата, математической логики и теории функций удалось объединить важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Кибернетика изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации. Это наука об оптимальном управлении информацией в любых сложных динамических системах[1].

В настоящее время термин «управление» употребляется в экономике, правовых науках, философии, биологии, кибернетике.

Сам термин «управление» происходит от латинского слова administratio и в буквальном смысле означает деятельность по руководству чем-либо или кем-либо. Поэтому всякое управление есть целенаправленное, упорядочивающее воздействие на организованные системы различной природы.

Управление – функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т. е. решение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности. Традиционно выделяют следующие виды управления:

– механическое или техническое (управление техникой, машинами, технологическими процессами);

– биологическое (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);

– социальное (управление общественными процессами, людьми и организациями).

Каждый из данных типов управления отличается назначением, качественным своеобразием, специфическими особенностями, интенсивностью выполняемых управленческих функций и операций.

Следует подчеркнуть, что техническое и биологическое управление осуществляются в рамках социального, поскольку все виды управления требуют объединения усилий людей для достижения соответствующих целей, но имеют разную направленность (объект).

С точки зрения общенаучного понимания «управление общественными процессами выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания

[1] См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. 3-е изд. М., 2008. С. 19.

и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей»[1].

Один из ведущих исследователей в области государственного управления Г.В. Атаманчук определил управление как «целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально создаваемые структуры (государство, общественные объединения, предприятия, организации и др.)»[2].

Для правильного понимания управления как социального явления следует исходить из содержания управленческой деятельности как функции организованных систем, созданных для обеспечения взаимодействия составляющих их элементов, которые поддерживают необходимый режим работы с целью достижения поставленных целей и решения задач внутреннего и межсистемного характера.

Основные элементы управления – субъект и объект (действующий на основе самоорганизации), которые взаимодействуют посредством управляющего (руководящего) влияния субъекта на объект. К самоуправляемым целостным и динамичным системам, в которых происходят процессы управления, относятся и социальные системы.

Социальному управлению присущи все названные элементы. Тем не менее следует учитывать особенности социальной сферы, где управленческие связи реализуются через отношения людей и проявляются в организации общественной жизни. В самом общем плане социальное управление, управление обществом в целом можно понимать как механизм организации общественных связей, которые осуществляются всеми государственными органами независимо от конкретного назначения, органами местного самоуправления, а также объединениями граждан.

Социальное управление представляет собой общественно значимую деятельность, которая осуществляется с целью обеспечения согласованности и упорядоченности совместных действий людей, их коллективов в интересах достижения стоящих перед ними целей.

Социальное управление, как атрибут общественной жизни, имеет признаки, предопределенные общими чертами, свойственными управлению как

---

[1] Афанасьев Г.В. Научное управление обществом. М., 1968. С. 110.

[2] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2004. С. 50.

научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенные признаки таковы:

Социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (например, производственная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие людей, бесперебойное и эффективное решение стоящих перед ними задач, достижение общих целей. Управление организует людей для совместной деятельности в определенные коллективы и организованно их оформляет, поскольку совместная деятельность людей предполагает их организацию.

Социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность.

Социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности. Это категории сознательно-волевого характера, которыми опосредуется руководство поведением людей.

Социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся по сути управленческими отношениями. Возникают они между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления.

Социальное управление базируется на определенной подчиненности воле людей – участников управленческих отношений. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда властность социального управления, означающая, что объект подчиняется. Так выражается властно-волевой момент социального управления. Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование управляемых воле управляющих.

Социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные уполномоченные на это лица.

В социальном управлении следует различать: субъект, объект, содержание (цели, задачи, функции), управленческий цикл (стадии процесса социального управления).

*Субъектом* социального управления могут быть как отдельные лица (управляющие), так и определенным образом организованные коллективы людей. Объектом социального управления является поведение людей. Управляющий в результате целого ряда объективных условий своего существова-

ния и с учетом местонахождения в иерархической системе имеет приоритет в воздействии на управляемый элемент, поскольку любые социальные системы могут существовать лишь при условии функционального неравенства их элементов.

Содержание социального управления включает ряд функций, т. е. направлений деятельности. Функции здесь – самостоятельные и обособленные виды управленческих работ, прямо вытекающие из целей социального управления и определяемые ими. Большинство ученых под функцией понимают целенаправленную деятельность органа (элемента системы) управления[1].

Общими функциями управления являются: сбор и обработка (анализ) социальной информации, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, координация и контроль.

Субъект управления, объект управления, взаимосвязи между ними и функции составляют систему социального управления.

Процесс социального управления осуществляется в определенной последовательности. Он носит циклический характер и состоит из ряда стадий. Основными стадиями *управленческого цикла* являются: анализ социальной информации, выработка и принятие управленческого решения, подбор и расстановка его исполнителей, организация исполнения управленческого решения, контроль за исполнением решения и подведение итогов[2].

Социальное управление имеет специфическое назначение, особые формы осуществления и организации общественных связей. Принято разделять социальное управление на *общественное*, которое осуществляется органами местного самоуправления, объединениями граждан, другими негосударственными организациями, и *государственное*, под которым понимается специфический вид государственной деятельности – исполнительная деятельность, функционирование которой связано с формированием особой правовой отрасли – административного права.

Одной из сложнейших социальных систем является иерархически построенная система органов исполнительной власти. Наука управления занимается общими проблемами организации и управления в системах различных государственных органов и общественных организаций. В юридической литературе отмечается, что «теория исполнительной власти выступает в качестве самостоятельной дисциплины, изучающей систему органов и процес-

---

1 См.: Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти : учеб. пособие. Волгоград, 1998. С. 12.

2 См.: Постникова А.А., Сухаркова А.И. Административное право : учеб. пособие. Минск, 2002. С. 7–8.

сы государственного управления, которая базируется на достижениях науки управления. Ее основными задачами являются: рассмотрение основных проблем рационального построения системы органов исполнительной власти (отдельных органов и структурных подразделений), выработка наиболее эффективных методов воздействия на управляемые объекты, обеспечение научной организации управленческого труда, рационализация потоков информации и целый ряд других вопросов, связанных с повышением результативности управления»[1].

Следует также заметить, что управленческие связи прослеживаются и в деятельности законодательного органа (Национального собрания Республики Беларусь), судебной и прокурорской системах, но они являются внутренними организационно-правовыми связями.

В системе социального управления особое место занимает местное самоуправление.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» под *местным самоуправлением* понимается форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Система органов местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления.

Объединения граждан и иные негосударственные организации осуществляют управление на основе своих уставов в пределах Конституции и законов Республики Беларусь.

Государственное управление осуществляется специальным субъектом органами исполнительной власти (государственного управления). Они обладают специфическими признаками, отличающими их от иных государствен-

[1] Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти. С. 7–8.

ных органов. Эти признаки определяются своеобразием стоящих перед органами управления задач и методов их осуществления, особым характером их деятельности.

## 1.2. Сущность, основные черты и функции государственного управления

Государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть. С организационной точки зрения государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно – это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления, обусловленные функциями самого государства, на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.

На современном этапе в науке административного права выработаны два подхода к определению понятия категории «государственное управление»: в широком и узком смысле[1].

Государственное управление в *широком смысле* – регулирующая деятельность государства, носящая общий характер (деятельность представительных и исполнительных органов власти, прокуратуры, судов). В таком понимании государственное управление связано с управлением всем государством или его делами.

В *узком* смысле под государственным управлением (государственно-административным управлением) понимается деятельность только органов исполнительной власти[2].

В административном праве государственное управление рассматривается в узком смысле, т. е. как практическая деятельность правительства, республиканских и местных органов исполнительной власти,

[1] См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник. М., 2006. С. 27.

[2] См.: Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. М., 2006. С. 43.

которые специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного управления. В деятельности с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие управлению как особому виду государственной деятельности. Государственное управление включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

– государственная управленческая деятельность – осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;

– область государственного управления – сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление экономической сферой, управление в социально-культурной и административно-политической областях);

– отрасль государственного управления – система звеньев органов управления, объединенных общностью объектов управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железнодорожным сообщением, лесным хозяйством); разнообразие функций государственного управления обусловливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

– сфера государственного управления – комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизации, сертификации, метрологии, государственной статистической отчетности, планирования). В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах[1].

В дальнейшем, характеризуя государственное управление, мы будем исходить из узкого его смысла и понимать как государственно-административное управление.

Вопрос о сущности, методах, принципах, характеризующих государственное управление, исследован в значительной мере, большое количество опубликованных научных работ говорит о живом и глубоком интересе уче-

1 См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 32.

ных к исследуемой проблеме[1]. Сложность заключается в том, что в правовой литературе нет единого подхода к толкованию категории «государственное управление».

В современной юридической литературе предлагаются различные определения понятия «государственное управление»[2]. Считается, что главной сутью государственного управления всегда является властная деятельность («распоряжение вещами»), которая осуществляется органами государства, т. е. в конечном счете управление «вещами» – это всегда управление людьми. Ученые-административисты Г.В. Атаманчук, К.С. Бельский, Ю.М. Козлов, Л.М. Рябцев, А.Н. Крамник, С.М. Забелов и другие определяют государственное управление как исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, одним из существенных признаков которой является ее подзаконный, вторичный характер по сравнению с законодательной деятельностью[3]. Таким образом, государственное управление рассматривается как форма осуществления функций государства, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов не исключают изложенное выше понимание государственного управления, но вместе с тем указывают, что государственное управление – более широкая категория, чем исполнительная власть. Это воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, при котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества. Это деятельность государства

---

1 См., например: Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы : учеб. пособие. М., 2000 ; Крамник А.Н. Административное право и государственное управление в Республике Беларусь. Минск, 2001 ; Пикулькин А.В. Система государственного управления : учеб. пособие / под ред. Т. Г. Морозовой. М. 1997.

2 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1997. С. 6–12 ; Крамник А.Н. Проблемы организации управления на местном уровне в Республике Беларусь // Право и современность : изменения в государственной и правовой системах Республики Беларусь и Польской Республики : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Годунов [и др.]. Минск, 1998. С. 83–92.

3 См.: Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. Минск, 2011. С. 15 ; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 27 ; Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 17–18 ; Забелов С.М., Забелов П.С. Административное право : курс лекций. Минск, 2003. С. 35–37 ; Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь : в 2 ч. Ч. 1. Управленческое право. Минск, 2008. С. 50.

по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различных формах[1]. Управление – не что иное, как система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей власти через создаваемые ими государственные органы, а также через общественные объединения.

Основные черты государственного управления заключаются в следующем:

1. Государственное управление – отдельный вид государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором по осуществлению единой государственной власти, имеющей функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти.

Государственное управление по своему качеству – деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т. е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительность). Например, в ст. 3 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» закреплено, что Совет Министров в пределах своей компетенции обеспечивает исполнение Конституции, законов, актов Президента, осуществляет контроль за их исполнением подчиненными ему республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, а также местными исполнительными и распорядительными органами, физическими лицами и организациями.

Исполнительность и распорядительность взаимосвязаны, применяются дополняя друг друга. По своей сущности они образуют единую управленческую деятельность.

2. Государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно называемых исполнительно-распорядительными органами государственной власти или же органами государственного управления. Государственное управление имеет публичный характер, политический оттенок и является государственно-властным. Публичность управления подчеркивает его государственный характер в отличие от общественного и частного управления, которое осуществляется не от имени государства, а от имени общественной организации, коллектива людей. Одной из особенностей госу-

[1] См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления : курс лекций. Ростов н/Д, 2000. С. 48–49.

дарственного управления является то, что оно имеет государственно-властный характер. Наличие этого признака свидетельствует о возможности применения мер государственного принуждения в процессе осуществления управления.

3. Государственное управление – исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находится основная масса объектов собственности. Это говорит о качестве государства как собственника основных средств производства.

4. Государственное управление – подзаконная деятельность, осуществляемая на основе и во исполнение закона; она вторична по отношению к законодательной деятельности, основывается на законе или вытекает из сущности закона.

Государственное управление обладает и иными специфическими признаками, в числе которых: вертикальность (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, т. е. во внесудебном порядке; предусмотренная законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администраций государственных предприятий, организаций и учреждений)[1].

Общеизвестно, что государственное управление осуществляется в отношении человеческой деятельности и не включает в себя управление вещами, предметами. Речь может идти лишь об отношениях, возникающих по поводу данных вещей, предметов, хотя управление, например, в хозяйственной сфере и имеет целью количественное и качественное изменение материального продукта как результата обобществленной коллективной деятельности людей. Следовательно, государственное управление своей объективно обусловленной и естественной границей имеет отношения

[1] См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 8–9 ; Крамник А.Н. Административное право и государственное управление в Республике Беларусь. С. 56–62.

между людьми, т. е. общественные отношения, на которые и воздействует весь управленческий механизм. Разумеется, в известной мере можно говорить и о том, что материальные объекты природы также подвержены управленческому влиянию, так как даже устранение угрозы, исходящей от стихийных природных процессов, может быть результатом и волевой деятельности людей.

Таким образом, приведенные характерные признаки государственного управления позволяют сделать следующие выводы. Государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы есть составная часть единого механизма государственной власти. Государственное управление в различных сферах государственной и общественной жизни не является исключительной функцией исполнительного аппарата государства. В этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти при осуществлении ими организационных или управленческих функций. При этом главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (например, законов), сколько в их реализации, т. е. в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически властных требований, а это и есть процесс исполнения. Не имеет принципиального значения, кто является субъектом принятия соответствующего решения – законодательный либо исполнительно-распорядительный орган. Государственное управление может быть присуще и общественным организациям или их органам, если государство делегирует им исполнительно-распорядительные полномочия, так же как и судебным органам, например председателям суда при руководстве судом.

Таковы наиболее емкие черты, отражающие сущность государственного управления. Исходя из них можно дать следующее определение государственному управлению: это подзаконная юридически властная организующая деятельность аппарата управления (органов исполнительной власти), состоящая в практическом исполнении законов в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

В теории административного права выделяют следующие виды *государственного управления*[1]:

– внутреннее государственное управление, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации са-

[1] См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 35.

мой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т. е. ведения позитивной управленческой деятельности для решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (выполнение действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствование института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов);

– внешнее государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти в целях реализации внешних (в том числе иногда и принуждающих) полномочий, т. е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию);

– внутриорганизационное осуществление исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти. А.Н. Крамник вполне обоснованно выделяет еще такие виды государственного управления, как местное управление и самоуправление, а также управление хозяйственное[1].

Функция управления – конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления. Функции управления имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных способов и форм управления (например, принудительные механизмы, издание правовых актов управления, подчиняющее воздействие). К *основным функциям государственного управления* можно отнести следующие:

1. Информационное обеспечение деятельности государственных органов – сбор, получение, обработка, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности. В теории административного права это называется информационным обеспечением управления.

2. Прогнозирование и моделирование (научное предвидение, систематическое исследование состояния, структуры, динамики и перспектив управленческих явлений и процессов). В теории административного права про-

[1] См.: Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. Минск, 2002. С. 66.

гнозирование определяется как способ разработки научно обоснованных оценок будущих процессов и ситуаций, которые подлежат управленческому влиянию. Прогнозирование играет в государственном управлении важную роль, поскольку без него невозможно предвидеть последствия принятия того или иного управленческого решения. Моделирование – создание системы управления, предназначенной для спланированного управления, решения задач и достижения поставленных целей.

3. Планирование (определение цели, необходимых ресурсов, способов, сроков, форм и методов поэтапного контроля за действиями объекта) – процесс составления, согласования, утверждения планов в управлении. Оно играет существенную роль в достижении поставленной цели, поскольку от качества планирования зависит ожидаемый результат. Планирование часто применяется в государственном управлении в виде принятия государственных комплексных программ.

4. Организация – формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. Распорядительство – оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей.

6. Руководство – установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство – определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. Координация – обеспечение согласованности деятельности разных государственных органов для достижения общих цели и решения задач.

8. Контроль – наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности.

9. Регулирование – установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

10. Учет – фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений. Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов[1].

## 1.3. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением

Конституцией закреплены наиболее общие принципы, характеризующие ветви законодательной, исполнительной и судебной власти, каждая из которых самостоятельна. Разделение властей обеспечивает функционально-компетенционную специализацию и не дает возможности установить «диктатуру» одной государственной структуры.

Исполнительная власть – абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы, обеспечивать бесперебойное функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать общественный порядок и безопасность. Осуществление указанных функций исполнительной власти есть результат совершения управленческих действий и принятия управленческих решений.

Исполнительная власть является отдельным видом государственной власти и занимает одно из ведущих мест в системе разделения властей. Государство немыслимо без исполнительной власти, так как оно не могло бы по-настоящему действовать, решать свои задачи и выполнять возложенные на него функции.

Исполнительная власть имеет следующие признаки:

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Республики Беларусь, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны, что, однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой.

[1] См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 38–41.

2. Исполнительная власть самостоятельна в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно рассматривать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или же ее механизма. Законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти как государственно-правового института, а субъектов, реализующих ее.

3. Исполнительная власть реализуется в общегосударственном масштабе и универсальна во времени и пространстве, т. е. осуществляется везде, где функционируют коллективы. Она непосредственно организует обеспечение национальной безопасности, работу государственных предприятий, организаций и учреждений, осуществляет общее руководство негосударственными организациями (регистрация, лицензирование, налогообложение, контроль), с помощью правовых норм воздействует на граждан и организации. Она в процессе исполнения актов высшего руководства осуществляет еще и правотворчество, и юрисдикционную деятельность (принуждает, разрешает споры).

4. Исполнительная власть олицетворяется в качестве организующей целенаправленной деятельности системы исполнительно-распорядительных органов, во главе которой стоит Совет Министров (ст. 106 Конституции). Особенности функционирования той или иной системы определяются содержанием ее деятельности.

5. Являясь ветвью единой государственной власти, исполнительная власть не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности – не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности. Власть – сущностное выражение такой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, т. е. категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности.

6. Исполнительная власть выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение. Для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т. е. прямое исполнение требова-

ний законодательства прежде всего в целях организации нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры, социальной сферы и т. п.

7. В непосредственном распоряжении субъектов исполнительной власти находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, важнейшие средства коммуникации, армия и иные воинские формирования, органы внутренних дел, службы внутренней и внешней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т. п. Субъекты исполнительной власти используют имеющиеся у них фактические и правовые возможности для осуществления внесудебного, административного принуждения. Принудительность, опора на силу, возможность самостоятельно осуществлять физические, организационные и иные меры принуждения в административном порядке – важные черты исполнительной власти.

Названные признаки и особенности понятий государственного управления и исполнительной власти дают основу для решения вопроса об их соотношении.

Термин «государственное управление» имеет практический организационно-юридический смысл. Государственное управление – форма осуществления исполнительной власти, т. е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно также назвать исполнительно-распорядительной деятельностью). Государственное управление –государственная деятельность, обеспечивающая надежную и слаженную работу государственного механизма. Необходимыми атрибутами государственного управления являются нормотворчество, реализация властных полномочий и мер государственного принуждения, регулирование и т. д. Понятие «исполнительная власть» более узкое по отношению к понятию «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управления, эффективность ее функционирования находится в прямой зависимости от уровня организации системы государственного управления. Государственное управление осуществляется в определенной мере и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, реализуя присущие только им функции и полномочия, также используют в своей деятельности и государственное управление. Оно является более широким понятием нежели исполнительная власть, обусловливает качественные характеристики исполнительной власти и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти. Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако обратное неверно: не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституцион-

ном смысле, так как иначе придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия или учреждения либо государственных организаций, т. е. такие звенья системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей[1].

Тем не менее государственное управление – реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. По своему назначению государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть является по существу политико-правовой категорией, в то время как государственное управление – организационно-правовой[2].

Таким образом, суть проблемы исполнительной власти и ее соотношения с государственным управлением не должна сводиться к подмене одних терминов другими. Государственно-управленческая деятельность всегда была необходимой и остается такой в наши дни[3].

А.Н. Крамник придерживается противоположной точки зрения. Он считает, что исполнительная власть более широкая категория, чем государственное управление, потому что «именно в процессе государственного управления проявляется основное предназначение исполнительной власти – исполнение законов. Само собой разумеется, что в исполнении законов принимают участие и суды, и прокуратура, и местные Советы депутатов, и граждане, и даже сам законодательный орган. Поэтому исполнительная власть не обладает монополией на исполнение законов. Однако только она уполномочена проводить законы в жизнь, развивая, уточняя, детализируя и конкретизируя их.

Иначе говоря, исполнительная власть вправе „законодательствовать“, правотворчествовать, издавать административно-нормативные акты и обладает юрисдикционными возможностями подобно судебной власти». А.Н. Крашник уточняет, что «государственное управление никак не может реализовываться законодательной и судебной властью. Она претворяется аппаратом Национального собрания, председателями судов, которые не представляют ветви власти. Указанное управление представляет отдельный

---

[1] См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 41–44.

[2] См.: Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. С. 18 ; Забелов С.М., Забелов П.С. Административное право. С. 38.

[3] См.: Козлов Ю.М. Административное право. С. 11–13.

вид государственного управления – внутриорганизационное управление». И на основании изложенного делает вывод: «Стало быть, во внутриорганизационном государственном управлении реализуется исполнительная власть»[1]. Это представляется весьма спорной позицией. К тому же, характеризуя государственное хозяйственное управление, ученый вполне обоснованно заключает, что «хозяйственное (производственное) управление, которое осуществляет администрация государственных предприятий (организаций), учебных заведений, учреждений культуры, здравоохранения, является разновидностью государственного, обладая всеми его признаками». Из этого следует, что органы хозяйственного управления являются органами исполнительной власти, если сама исполнительная власть более широкая категория, чем государственное управление. Это совершенно противоречит конституционному принципу разделения властей и действующему законодательству.

Таким образом исполнительная власть – ветвь единой государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих отдельный вид государственной деятельности – государственное управление, направленное на решение задач, стоящих перед обществом и государством, на основе действующего законодательства, и реализующих государственно-властные полномочия исполнительно-распорядительного характера.

## 1.4. Социально-правовые и организационные принципы государственного управления

Государственное управление функционирует на основе целого ряда исходных начал, принципов, которые формируются в виде определенных руководящих начал. Эти принципы обусловливаются объективными факторами развития общества, а также накопленным организационным опытом.

*Принцип* (от лат. principium – первоначало, первооснова) представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления, выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности по управлению. Отличительные свойства принципа – диалектичность и системность.

[1] Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. I. С. 61–62.

А. Файоль писал, что «для того, чтобы осуществлять управленческую деятельность, надо опираться на принципы, т. е. на признанные истины, считающиеся доказанными»[1].

В научной юридической литературе *принципы государственного управления* делятся на следующие группы:

I. Общие принципы (общесистемные или социально-политические) – общеметодологические принципы, сформулированные на основе познания общих законов социального и государственного управления, закрепленные в политических и правовых нормах или применяемые в качестве научно-практических рекомендаций:

1. Принцип народовластия. Означает, что народ является единственным источником власти (ст. 3 Конституции), он осуществляет свою власть непосредственно и через органы исполнительной власти. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется как со стороны органов законодательной и судебной власти, так и со стороны народа. С этой целью установлен порядок предоставления отчетности должностных лиц органов исполнительной власти населению.

2. Принцип законности. Предполагает установление в государственном управлении режима повсеместного и полного исполнения правовых актов. Одной из основ поддержания законности и правопорядка является персональная ответственность должностного лица и гражданина за нарушение закона.

3. Принцип разделения властей. Выражает существование и самостоятельность трех ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Каждая ветвь государственной власти осуществляет свои функции в установленных пределах.

4. Принцип гласности. Конституцией установлено, что нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом и тем самым граждане информируются о целях и задачах органов государственного управления. Конституция гарантирует своим гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов (ст. 34).

5. Принцип приоритета и гарантированности прав личности. Права человека являются высшей ценностью, и все государственные органы, в том числе органы исполнительной власти, несут ответственность перед гражданами. Права граждан должны быть защищены от произвола органов государства и должностных лиц.

---

[1] Файоль А. Общее промышленное управление. М., 1923. С. 24–25.

6. Принцип сочетания централизации и децентрализации. Принцип централизации означает сосредоточение большей части государственных функций в ведении республиканских органов исполнительной власти, распространение государственного управления на территорию всего государства. Централизация вытекает из единства системы органов исполнительной власти. Принцип децентрализации означает закрепление за тем или иным органом предметов ведения и полномочий, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Децентрализация в государственном управлении – это передача компетенций и полномочий из центра органам местного управления и самоуправления. Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий другому органу в целях обеспечения удобства управления. Принцип сочетания централизации и децентрализации организационно обеспечивается системой двойного подчинения объектов управления, т. е. подчинением по вертикали и по горизонтали. Подчинение по вертикали обеспечивает необходимое единство в основных вопросах, имеющих общегосударственное значение для сферы управления. Подчинение по горизонтали позволяет учитывать местные (территориальные) условия и особенности при управлении. Так, органы внутренних дел, осуществляя функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, руководствуются в своей деятельности не только законами и актами республиканских органов, но и актами органов местного управления и самоуправления.

7. Принцип эффективности (оптимальности). Обеспечивает достижение целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени.

8. Принцип объективности государственного управления. Обусловливает строгое следование во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и действительного состояния общества и реализацию требований объективных законов и прогрессивных тенденций в практике управления.

II. Организационные принципы – отражают характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления, являются базой для определения и распределения компетенций между органами государственного управления, создавая таким образом единый механизм государственного управления, который должен функционировать эффективно, не допуская параллелизма и дублирования:

1. Принцип единства системы органов государственной власти. Характеризует социальные и организационные качества власти, указывает на

всестороннюю структурную и функциональную взаимосвязь органов государственного управления с представительными органами государства, фиксирует условия и возможности участия других государственных органов в осуществлении государственно-управляющих воздействий, а также определяет, что все звенья и подсистемы государственного управления в различных областях и сферах объединены в единую систему органов государственного управления.

2. Территориально-отраслевой принцип. Отражает специфику современной деятельности людей, в которой производство материальных и духовных благ в технологическом плане, с одной стороны, чрезвычайно дифференцируется, распадается на отдельные специализированные производства, а с другой – интегрируется, объединяется в единый производственный комплекс. Этот принцип получает дальнейшее развитие в связи с созданием производственных объединений – концернов. Использование территориального принципа предполагает создание системы органов, которые путем осуществления общих функций решают задачи руководства всеми подведомственными объектами, расположенными в пределах территории, на которую распространяется компетенция органа.

3. Функциональный принцип. Характеризуется тем, что органы управления располагаются иерархически последовательно с целью реализации одной или нескольких однопорядковых функций по отношению к разнородным объектам. Этот принцип создает условия для координации деятельности многих органов, для единообразного решения определенных вопросов и находит проявление главным образом в построении органов государственного управления, а системы таких органов строятся либо на функциональной, либо на отраслевой основе. Он выражен при формировании внутренних структурных взаимосвязей органа управления, где отражает характер подчинения подразделений и сотрудников[1].

4. Принцип двойного подчинения. Обеспечивается системой взаимоотношений, при которой нижестоящий орган управления действует под одновременным и непосредственным руководством как соответствующего местного органа государственного управления (или органа общей компетенции), так и вышестоящего органа управления. Этот принцип связывает один орган с двумя другими по вертикали и по горизонтали и тем самым обеспечивает решение задач и реализацию функций государства во взаимосвязи с местным управлением. Органы внутренних дел находятся

[1] См.: Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти. С. 22–23.

в двойном подчинении. Например, УВД Гродненского облисполкома по вертикали подчиняется МВД Республики Беларусь, а по горизонтали – Гродненскому облисполкому.

5. Принцип сочетания коллегиальности и единоначалия. Во многом обусловливает конкретные формы организации органов управления, придает особый характер их взаимосвязям. Если единоначалие как форма организации присуще преимущественно отраслевым органам (министерствам), то коллегиальность – органам общей компетенции (правительство, исполнительные комитеты, местные администрации).

III. Принципы государственно-управленческой деятельности – раскрывают закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности:

1. Принцип соответствия элементов (методов, форм и стадий) управленческой деятельности государственных органов их функциям и организации. Исходит из зависимости между реализуемыми управленческими функциями, организацией государственного органа и структурой его внутренней и внешней жизнедеятельности. В известной степени это принцип дифференциации управленческой деятельности в зависимости от положения органа в сложной иерархической организационной структуре государственного управления.

2. Принцип правового обеспечения (правового регулирования) деятельности. В актах, определяющих компетенцию органов государственного управления, должны указываться не только их задачи, функции, порядок организации, но и порядок деятельности.

3. Принцип конкретизации управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты каждого органа управления и должностного лица.

4. Принцип стимулирования управленческой деятельности. К управленческим работникам применяются морально-идеологические и экономические стимулы.

5. Принцип научно обоснованного подбора и расстановки управленческих работников по деловым и моральным качествам.

6. Принцип непрерывного повышения квалификации управленческих работников.

7. Принцип движения и обновления (служебной перспективы) управленческих работников. Объективно связан с реальными человеческими возможностями, демократическими основами управления.

В соответствии со ст. 3 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными принципами: законность; социальная справедливость; защита прав и законных интересов граждан; сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан; единство и целостность системы местного управления и самоуправления; взаимодействие органов местного управления и самоуправления; разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления; выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам; гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения и др.

Таким образом, система принципов государственного управления характеризуется особым элементным составом и сложной структурой. Принципы взаимосвязаны между собой и находятся в определенной соподчиненности. Критерием эффективности применения принципов государственного управления является достижение гармоничности и комплексности общественной жизни в целом и ее отдельных сфер и областей.

Глава 2

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

## 2.1. Общественные отношения, регулируемые административным правом. Методы административно-правового регулирования

Отрасль права – наиболее крупное и относительно самостоятельное подразделение системы права, включающее в себя правовые нормы, регулирующие определенную, качественно обособленную сферу общественных отношений и требующие специфических средств правового воздействия. Соответственно система норм любой отрасли права неразрывно связана с ее предметом.

В общей теории права критериями отраслевого деления в праве традиционно считаются предмет и метод правового регулирования. Вопрос о предмете той или иной отрасли права считается сложным и, как правило, вызывает дискуссии. Это объясняется тем, что различные отрасли права тесно взаимодействуют друг с другом, переплетаются в процессе регулирования общественных отношений.

Предмет служит главным материальным критерием разграничения права по отраслям, поскольку он имеет объективное содержание, предопределен самим характером общественных отношений и не зависит в принципе от воли законодателя.

Предметом любой отрасли права является круг однородных общественных отношений, регулируемых его нормами. От него зависят иные признаки отрасли: метод правового регулирования, принципы отраслевого регулиро-

вания, цели отрасли права, субъекты отрасли права и отраслевых правоотношений, источники права, система отрасли права.

Отталкиваясь от этих теоретических предпосылок и следует подходить к характеристике административного права.

Административное право является одной из самых крупных, объемных, фундаментальных и сложных отраслей публичного права. Нормы административного права регулируют широкий круг отношений в области организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной государственной службы, обеспечения законности при функционировании исполнительной власти. Это обусловлено специфическим предметом административного права, широтой и глубиной отношений, которые регулируются его нормами, ведь исполнительная власть, управленческая деятельность и само управление пронизывают практически все сферы жизнедеятельности общества и государства.

Возникает логичный вопрос: какие отношения составляют предмет административного права? Среди ученых-административистов нет единства мнений о сущности и содержании предмета административного права[1].

По мнению Ю.М. Козлова, «административное право – это совокупность правовых норм, с помощью которых государство регулирует общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти»[2]. А.П. Коренев полагает, что «административное право... предназначено регулировать... общественные отношения в... сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти»[3]. Аналогичной позиции придерживаются большинство ученых-административистов[4]. Таким образом, государственное управление и деятельность исполнительной власти выступают в качестве тождественных понятий

---

[1] См., например: Административное право России : учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. 4-е изд. М., 2009. С. 15, 33–38 ; Кононов П.И. О предмете современного российского административного права // Адм. право и процесс. 2011. № 3. С. 2–6 ; Мах И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций. Минск, 2006. С. 10–18 ; Ромашов Р.А. К вопросу о предмете и источниках административного права России // Адм. право и процесс. 2006. № 3. С. 13–17.

[2] Козлов Ю.М. Административное право. С. 15.

[3] Коренев А.П. Административное право России : учебник. В 3 ч. Ч. 1. М., 2000. С. 3.

[4] См., например: Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. 1. С. 6–7 ; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишев З.Л. Российское административное право : учебник. М., 1996. С. 2–6.

и в одинаковой степени могут рассматриваться в качестве предмета административно-правового регулирования.

Наиболее понятной и удобной является концепция, разработанная К.С. Бельским[1]. Предложенная им система административного права довольно ясно показывает, какие общественные отношения регулируются нормами административного права: управленческие, полицейские и отношения в области административной юстиции.

Ввиду специфики предмета правового регулирования административное право часто называют управленческим, так как его нормы регламентируют управленческую деятельность, широкий круг общественных отношений по поводу организации и деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц[2].

Нормы административного права регулируют материальные и процессуальные общественные отношения, возникающие в регулятивной и охранительной административной деятельности. К субъектам административного права относятся граждане и все существующие органы публичной власти, все организации любых форм собственности. Именно административное право закрепляет обязанности и права участников отношений, их властных и невластных субъектов.

Источниками административного права могут быть законы и различные подзаконные акты.

Границы административного права весьма широки.

Общественные отношения, составляющие предмет административно-правового регулирования, могут возникать (изменяться и прекращаться) в сфере организации и практической реализации исполнительной власти. Следовательно, совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации и функционирования исполнительной власти, составляет предмет административного права. Поскольку эти правоотношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью, они обобщенно именуются управленческими.

Административное право существует для того, чтобы выполнять роль юридического регулятора общественных отношений, возникающих в связи с организацией и функционированием исполнительной власти. Управленче-

---

[1] См.: Бельский К.С. Полицейское право : лекц. курс / под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 47–52.

[2] См.: Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. I. С. 5.

ские отношения под регулятивным воздействием административного права превращаются в правовые.

Для управленческих отношений характерно следующее:

1) они непосредственно возникают в связи с решением задач и выполнением функций государственного управления и связаны с реализацией исполнительной власти;

2) в них обязательно участвует в качестве одной из сторон субъект исполнительной власти, представляющий (выражающий) в них государство, его интересы, политику и соответственно наделяемый полномочиями государственно-властного характера (без участия такого субъекта общественные отношения не могут быть отнесены к предмету административного права);

3) в них исключается юридическое равенство участников (сторон), так как это отношения между управляющими и управляемыми;

4) они складываются не только в связи с деятельностью по реализации исполнительной власти, но и по поводу осуществления субъектами исполнительной власти возложенных на них управленческих функций и полномочий;

5) они возможны только в процессе практической государственно-властной управленческой деятельности специальных субъектов государственной власти – органов государственного управления. Юридически властные полномочия, их реализация в рамках управленческих отношений – обязательный элемент компетенции этих органов.

Если же орган государственного управления совершает действия, которые не предусмотрены его компетенцией и не установлены нормативными правовыми актами, если он не использует властных распорядительных полномочий, то в этом случае его деятельность не относится к сфере административно-правового регулирования. Поэтому не всякое общественное отношение в сфере государственного управления относится к предмету административно-правового регулирования. Например, отношения, связанные с управлением негосударственными формированиями (например, частными предприятими), не имеют административно-правового характера, а потому не подпадают под его регулирование.

В то же время нормы административного права оказывают свое регулирующее воздействие на деятельность негосударственных формирований, что особенно заметно в случаях, когда последние взаимодействуют с государственными органами и их должностными лицами. Однако не все отношения с участием органов исполнительной власти подвергаются административно-правовому регулированию, а значит, не все из них включаются в предмет

административного права. Например, приобретая имущество, тот или иной государственный орган фактически совершает имущественную сделку в соответствии с нормами гражданского права. Заключение подобных сделок, т. е. участие в гражданско-правовых отношениях не входит в содержание действий по реализации исполнительной власти.

Предметную сущность административного права составляют: функционирование исполнительной власти, осуществляющей государственное управление; виды административно-правовых норм; источники и система административного права, их взаимосвязи и развитие; правовое положение субъектов и объектов государственного управления; правовые формы и методы управления; способы обеспечения законности в сфере государственного управления; административная юрисдикция государственных органов; общее, отраслевое и межотраслевое управление.

Следовательно, административное право имеет определенные границы правового регулирования – прежде всего сферу деятельности органов государственного управления и возникающие здесь общественные отношения управленческого характера.

Таким образом, при определении предмета административного права необходимо учитывать:

1) сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;

2) наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

3) практическую реализацию ими распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности.

В сферу регулирования административного права включается широкий круг общественных отношений, складывающихся в экономической, социально-культурной и административно-политической жизни страны.

*Наиболее типичные отношения* можно сгруппировать по различным основаниям:

1. В зависимости от субъектов управленческих отношений:

1) между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, т. е. определяемые подчиненностью одних звеньев аппарата управления другим (например, между Советом Министров и любым министерством);

2) между различными органами государственного управления, не связанными отношениями подчиненности (например, между двумя министерствами);

3) между органами государственного управления и подчиненными, а также и не подчиненными им предприятиями, организациями и учреждениями;

4) между органами государственного управления и гражданами;

5) между органами государственного управления и негосударственными организациями.

2. По объему административной деятельности:

1) в сфере общего управления (руководство комплексом отраслей государственного управления);

2) в сфере специального управления (руководство по отдельным вопросам межотраслевого характера);

3) в сфере отраслевого управления (руководство отдельной отраслью государственного управления).

3. В зависимости от конкретных целей возникновения административно-правового регулирования:

1) внутренние, или внутриорганизационные, внутрисистемные –связанные с формированием управленческих структур, определением основ взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата органа управления и т. п. (такого рода управленческие отношения выражают интересы самоорганизации всей системы исполнительной власти сверху донизу, а также каждого ее звена; сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица);

2) внешние, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, общественные объединения, коммерческие структуры, включая частные). В принципе, это и отношения по управлению государственными организациями, так как они не являются субъектами исполнительной власти.

Управленческая деятельность имеет место не только в сфере государственного управления и внутренней жизни негосударственных формирований. Ее отдельные проявления можно обнаружить и в процессе функционирования органов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры. Эту управленческую деятельность нередко именуют внутриаппаратной. Свой рабочий аппарат имеет, например, Национальное собрание Республики Беларусь, его палаты, местные представительные органы. Конечно, аппарат не подменяет эти органы. Его роль подсобная, имеющая своим назначением обеспечение необходимых условий для эффективной работы указанных государственных органов. Это, например, делопроизводство, планирование, подготовка материалов, оказание органи-

зационной и методической помощи комитетам и комиссиям и т. п. По сути, это внутриорганизационная деятельность, не связанная с реализацией исполнительной власти.

Аналогичные по своему назначению управленческие проявления свойственны деятельности председателей судов, прокуроров, которые при этом не осуществляют функции правосудия или прокурорского надзора. Они обеспечивают их организационно. Подобного рода внутриорганизационные отношения также регулируются нормами административного права.

Кроме того, суды (судьи) часто реализуют юридически властные полномочия, характерные для исполнительных органов (например, при наложении административных взысканий, рассмотрении и разрешении жалоб физических и юридических лиц на неправомерные действия органов управления и их должностных лиц). Естественно, такого рода их действия и возникающие при этом отношения прямо вписываются в предмет административного права.

4. По областям административной деятельности:

1) в области управления экономикой;

2) в области управления социально-культурным строительством;

3) в области управления административно-политическим строительством.

Во всех названных видах управленческих отношений непременно участвует тот или иной орган государственного управления.

На основе изложенных позиций можно получить обобщенную характеристику предмета административного права. Он достаточно разнообразен, но в принципе охватывает однотипные общественные отношения, управленческие по своей природе, а именно: управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти; управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности иных государственных органов (органы законодательной, судебной власти, прокуратуры); отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в связи с осуществлением общественными объединениями внешневластных функций и полномочий.

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует ряд правовых средств (способов) воздействия на управленческие отношения, на поведение их участников. Эти средства называются методами правового регулирования административно-правовых отношений.

С.С. Алексеев указывает, что «главная особенность каждой отрасли права – наличие особого юридического режима (метода регулирования), ко-

торый во многом ориентирован на способы правового регулирования – дозволения, запреты, обязывания»[1]. В сфере общественных отношений, являющихся предметом административного права, можно обнаружить действие всех упомянутых методов правового регулирования.

Общераспространенным является мнение о том, что изучение методов административного права позволяет ответить на вопрос: как осуществляет управление (управленческую деятельность) право?

Метод административно-правового регулирования выражает характер и юридическое содержание властного воздействия государства на волю и поведение участников административно-правовых отношений. В литературе существует несколько подходов к вопросу о классификации методов правового регулирования. В зависимости от сочетания различных признаков в теории права можно обнаружить следующие *методы (типы) правового регулирования:* дозволение, предписание и запрет[2].

Предписание – возложение соответствующей нормой права прямой юридической обязанности совершить то или иное юридически значимое действие в условиях, предусмотренных данной нормой. Следовательно, норма указывает, что нужно поступить в соответствующих условиях именно так, а не иначе. Например, установлено, что общественные объединения для получения статуса юридического лица (в гражданско-правовом смысле) должны пройти государственную регистрацию в полномочных органах исполнительной власти; граждане, достигшие 14-летнего возраста, – получить паспорт, и т. п.

Запрет – также предписание, но иного юридического содержания. Его смысл состоит в том, что норма права возлагает на своих адресатов прямую юридическую обязанность воздержаться от совершения определенных юридически значимых действий в условиях, предусмотренных данной нормой. Например, сотрудникам органов внутренних дел запрещено использование оружия в отношении беременных женщин, лиц с явными признаками инвалидности, а также при значительном скоплении людей, например, для освобождения заложников и т. п.

Дозволение – юридическое разрешение совершать те или иные юридически значимые действия в условиях, предусмотренных данной нормой, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Конечно, каждая правовая отрасль использует названные методы с уче-

---

[1] Алексеев С.С. Государство и право : начальный курс. М., 1993. С. 83.

[2] См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М., 2002. Т. 1. С. 352–354.

том особенностей своего предмета регулирования, т. е. общественных отношений. Различия же между отраслями права можно провести по степени (удельному весу) практического использования того или иного метода. Так, для уголовного права наиболее характерны запреты, для гражданского права – дозволения и т. д. Однако дозволения можно обнаружить и в содержании уголовно-правовых норм, в то время как запреты и предписания могут содержаться в нормах гражданского права. Например, Гражданский кодекс Республики Беларусь не допускает использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также действий, осуществляемых исключительно с намерением причинить вред другому лицу. В то же время он устанавливает, что нарушение права граждан заниматься предпринимательской деятельностью влечет недействительность правового акта, устанавливающего те или иные ограничения. В данном случае налицо прямое юридическое предписание.

Сама природа права предопределяет набор правовых средств, юридических возможностей, которые могут быть использованы отраслями права.

Представляя собой сложное, многогранное правовое явление, каждый отраслевой метод выражает особый юридический режим регулирования и состоит в специальном комплексе приемов и средств регулирования, который существует только в данном конкретном нормативном материале и тесно связан с соответствующей группой общественных отношений – предметом правового регулирования.

Суть методов административно-правового регулирования управленческих отношений:

1) установление определенного порядка действий;

2) предписание к действию в определенных условиях и надлежащим образом, предусмотренное соответствующей административно-правовой нормой;

3) запрещение определенных действий – установление запрета, основанного на потенциале государственного принуждения под угрозой применения соответствующих средств юридического воздействия;

4) предоставление возможности выбора одного из предусмотренных административно-правовой нормой вариантов должного поведения;

5) предоставление возможности совершать либо не совершать действия, предусмотренные административно-правовой нормой в определенных ею условиях.

Наиболее характерно для административного права использование предписания, т. е. прямых средств распорядительного свойства, что предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников административных правоотношений. Свое выражение предписания находят в том, что одной

стороне административных отношений предоставляется определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне, которая является обязанной. На этой основе отношения управленческого характера, испытывающие на себе воздействие административно-правового метода регулирования, часто называют отношениями власти и подчинения.

Согласно другой классификации в теории права выделяются два основных метода правового регулирования – императивный и диспозитивный, которые свойственны двум большим противоположным по своему характеру и назначению блокам правовых норм и правовых отраслей – публичному (административному, конституционному, процессуальному и др.) и частному (гражданскому, трудовому) праву.

Императивный метод правового регулирования – метод властных предписаний, характерный прежде всего для административного права. Этот метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права.

Диспозитивный метод (метод координации) в отличие от императивного метода предполагает юридическое равенство участников правоотношений и применяется в основном в гражданском праве (он вообще присущ отраслям частного права: гражданского, трудового, семейного). Юридическим фактом в данном случае выступает, как правило, договор, в котором сторонами самостоятельно на равноправной основе устанавливаются права, обязанности и ответственность в случае нарушения положений договора. Диспозитивный метод характерен и для установления правового статуса государственных служащих, и для осуществления ими должностных полномочий в сфере государственного управления.

Административное право как отрасль публичного права, регулирующая отношения, одним участником которых всегда выступает орган (должностное лицо), наделенный юридически властными полномочиями, использует преимущественно метод централизованного императивного регулирования, иногда дополняемый элементами диспозитивности. Императивный метод рассчитан на неравенство участников отношения и односторонность юридически властных волеизъявлений. Но поскольку государственно-управленческая деятельность предполагает и возможность возникновения отношений горизонтального типа, когда субъекты обладают равным объемом властных полномочий либо не находятся в служебном подчинении, используется децентрализованный способ, позволяющий сторонам действовать по своему усмотрению, но обязательно в рамках условий, предусмотренных административно-правовой нормой. Степень использования отраслью права того

или иного средства в общем объеме правового регулирования определяется особенностями предмета данной отрасли права. Механизму административно-правового регулирования, отличающемуся высокой степенью императивности, в большей мере присущи централизованные обязывания в форме предписаний и запретов.

Одной из современных тенденций в развитии белорусского законодательства, и в частности административного, является некоторое усиление роли диспозитивного метода правового регулирования, т. е. переход от императивности в управлении к таким формам регламентации, которые позволяют широко использовать и в управленческой практике договорные начала, максимально обеспечивать права и свободы граждан, гарантировать условия для проявления инициативы, творчества, предприимчивости. Отсюда следует, что метод административного права – это императивно-правовое регулирование, посредством которого осуществляется социально необходимое воздействие на поведение участников общественных отношений.

Важной составляющей административного права как отрасли являются форма внешнего выражения и способ юридического закрепления нормы административного права, т. е. *источник права.*

Источник административного права трактуется как официальный документ, устанавливающий, изменяющий или отменяющий административно-правовые нормы, что позволяет существенно расширить круг источников административного права и рассматривать иные формы, кроме нормативного правового акта, в качестве источников административного права. Понятие источника административного права означает форму общих правил поведения (внешнюю форму их выражения), регулирующих отношения административного характера.

Разнообразие форм, используемых для внутренней организации административного права, свидетельствует об определенном единстве содержания и форм источников административного права. Поэтому источник административного права в формально-юридическом значении следует рассматривать совпадающим не только с одной из форм выражения норм административного права, но и с их изменением или отменой. В частности, изменение или отмена норм административного права определяет соответствующее содержание административного права и объективирует его новую форму – постановление суда, что приводит к необходимости официального признания со стороны государства нового вида источника административного права в соответствующей содержанию форме.

Содержательная сторона внешней формы (источника) административного права показывает, каким образом государственная власть и органы

местного управления и самоуправления создают, признают, объективируют, изменяют, отменяют общеобязательные правила, доводят их до адресатов. Государство, устанавливая и признавая систему форм административного права, наделяет их качествами официальности, предусматривает меры государственной защиты.

Все источники административного права являются единым целым, наполняющим его систему конкретным нормативным содержанием. Системность и иерархичность источников административного права являются основой эффективного функционирования системы административного права, что позволяет упорядочить общественные отношения в сфере управления.

Анализ ст. 3, 5 и гл. 2 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» позволяет выделить пятиуровневую систему источников административного права:

1) Конституция, являющаяся ядром всей правовой системы. Занимает особое место среди источников права и возглавляет систему их иерархических и координационных связей. Конституция является основополагающим источником административного права, содержащим административно-правовые нормы и отдельные нормативные предписания, входящие в их состав. Она обладает особыми юридическими свойствами, непосредственно влияющими на систему источников административного права.

2) Республиканский уровень: решения, принятые республиканским референдумом; законы Республики Беларусь; декреты, указы Президента; постановления Совета Министров; постановления Палаты представителей Национального собрания; постановления Совета Республики Национального собрания; нормативные правовые акты Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, нормотворческих органов, подчиненных (подотчетных) Президенту.

3) Уровень республиканских органов исполнительной власти: нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления.

4) Территориальный уровень: решения, принятые местным референдумом, решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

5) Уровень локальных нормативных правовых актов.

Итак, административное право представляет собой самостоятельную отрасль права, состоящую из совокупности административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления и отношения управленческого характера, возникающие во внутриорганизационной деятельности иных государственных органов, а также

в процессе осуществления общественными организациями внешневластных управленческих функций.

Административное право отличается тем, что оно является одной из базовых, публичных отраслей права, имеет свой предмет регулирования (управленческие отношения, возникающие по поводу реализации исполнительной власти); метод правового регулирования, имеет нормативную базу (нормативные источники).

*Функции административного права* отражают его природу и роль применительно к управленческим отношениям в сфере государственного управления. Их сущность и специфика определяются предметом административного права и методом административно-правового регулирования.

В научной и учебной литературе функции административного права определяются как основные направления административно-правового регулирующего воздействия на управленческие общественные отношения, через которые проявляются его важнейшие внешние свойства как самостоятельной отрасли права. Содержание функций определяется объектом правового регулирования и правовыми целями[1].

В общей теории права обычно выделяют основные правовые функции: регулятивную и охранительную. Будучи одной из отраслей правовой системы, административное право ориентируется на указанные функции, соответствующим образом преломляя их в зависимости от потребностей административно-правового регулирования. Обобщенно характеризуя соответствующую им роль административного права, следует акцентировать внимание на главном в административно-правовом регулировании – на его регулятивной функции. Однако ограничиться этим нельзя, поскольку регулировать общественные отношения можно различными средствами и с разнообразными конкретными целями. В силу этого функциональное содержание административного права может быть достоверно понято через детализацию форм проявления его ведущей, т. е. регулятивной, функции.

Имеются достаточные основания для выделения обобщенно выраженных и имеющих различную целевую нагрузку подобных форм, в которых, по существу, обнаруживается содержание регулятивной функции административного права:

1) правоисполнительная функция, предопределяемая тем, что административное право есть юридическая форма реализации исполнительной власти;

---

[1] См.: Гавриленко Д.А., Мах И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций. Минск, 2004. С. 13–16.

2) правотворческая функция, отражающая наделение субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству;

3) организационная функция, проистекающая из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который постоянно поддерживается нормами административного права;

4) координационная функция, имеющая своей целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления;

5) правоохранительная функция, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений.

Административное право, выполняя свои функции, руководствуется *основными принципами*, теми же, на базе которых происходит реализация исполнительной власти. При этом основополагающее значение имеют те из них, которые закреплены в Конституции.

В юридической литературе существуют различные точки зрения по вопросу принципов права, отдельных отраслей права и их институтов.

В различных отраслях права разработаны свои отраслевые принципы. Так, В.И. Бородянский говорит о том, что принципы гражданского права – это обусловленные объективными потребностями развития экономических отношений и официально институциированные основные начала (идеи), определяющие сущность и содержание структурных элементов данной отрасли права, а также деятельности по их законодательному закреплению и реализации[1]. В.Д. Филимонов отмечает, что принципы уголовного права – это выраженные в уголовном законодательстве требования к законотворческой, правоприменительной деятельности и к поведению граждан, обусловленные указаниями международных правовых актов о правах человека, задачами борьбы с преступностью и представляющие собой положения, определяющие содержание всей или значительной совокупности правовых норм и интегрирующие их в единую систему уголовного права[2].

Принципы приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают правоприменителя к определенному поведению или устанавливают те или иные запреты. Учитывая значение правовых принципов, можно сказать, что качество законов и эффективность правового

[1] См.: Бородянский В.И. Гражданское право: принципы и нормы. М., 2004. С. 19.

[2] См.: Филимонов В.Д. Принципы уголовного права. М., 2002. С. 34.

регулирования во многом зависят от того, как в них сформулированы и раскрыты такие принципы.

Выделение системы принципов административного права придает концептуальный характер административному праву и законодательству одной отраслевой принадлежности, обеспечивает системность и единство правовых норм.

Принципы административного права выражаются в юридических нормах, но вместе с тем они не создаются последними. Принципы изначально носят объективный характер и отражают сущность явлений и реальных процессов общественного развития. Принципы – объективные свойства права, они – не результат субъективного усмотрения законодателей или ученых, а органически присущие праву качества. Наука лишь выявляет, обосновывает, изучает и систематизирует их. Она не «придумывает», а «открывает» заложенные в праве принципы, показывает их роль, значение, содержание и функционирование[1].

Принципы административного права соотносятся с принципами права как особенное и общее. В свою очередь, принципы административного права соотносятся с принципами отдельных его институтов как особенное, частное и единичное.

Какие же принципы административного права можно сформулировать в современных условиях?

С.Д. Князев формулирует следующие принципы административного права: «социальная ориентация деятельности органов и должностных лиц публичной администрации; стабилизация управления и обеспечение эффективного общественного развития; судебный контроль за деятельностью всех без исключения субъектов исполнительной власти; детальная регуляция юридических процедур взаимоотношений граждан с субъектами исполнительной власти и защиты прав человека от произвола администрации; разграничение политической и административной составляющей исполнительной власти и освобождение ее от диктата номенклатуры»[2].

К.С. Бельский выделяет принципы законности; научной обоснованности и доступности для понимания широкими массами народа; национального построения административного права; единства системы исполнительной власти; ответственности; активного гражданства; предупреждения правонарушений; гарантированной помощи и защиты прав граждан.

---

[1] См.: Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 122.

[2] Князев С.Д. Принципы российского административного права // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). М., 2003. С. 29.

Система принципов административного права, представленная А.П. Кореневым[1], содержит в себе принципы демократизма нормотворчества; равенства граждан перед законом и правоприменителем; взаимной ответственности государства и личности; гуманизма; законности. Ее можно было бы дополнить принципами прогнозирования, плановости, научной обоснованности и системности, поскольку данные принципы наиболее отчетливо проявляются в сфере деятельности органов исполнительной власти. Представленная система четко выражает сущность административного права в целом и показывает место и роль каждого принципа в отдельности.

Таким образом, административное право является фундаментальной отраслью в правовой системе Республики Беларусь, занимая наряду с конституционным и гражданским правом ведущее место в регулировании общественных отношений. Административное право – это отрасль публичного права, нормами которого опосредуются и защищаются публичные интересы отдельной личности, общественные и государственные интересы.

## 2.2. Система административного права. Соотношение административного права с другими отраслями права

Любая система представляет собой совокупность элементов, гармонично взаимосвязанных между собой и образующих качественно однородное целое, и характеризуется внутренним единством (единством целей, задач, функций системообразующих компонентов), а также возможностью автономного функционирования.

При этом следует подчеркнуть необходимость выделения системы административного права как отрасли права, как правовой науки и как учебной дисциплины.

Рассматривая вопрос о системе советского административного права как отрасли права, Ю.М. Козлов в своей работе «Предмет советского административного права» указал «на теснейшую связь этой проблемы с научными и учебными аспектами административно-правовой тематики»[2].

Все три понятия, будучи вполне самостоятельными, взаимосвязаны, органически вытекают друг из друга, взаимно обусловлены.

---

[1] См.: Коренев А.П. Административное право России. С. 35.

[2] Козлов Ю.М. Избранные труды: сб. научн. тр. / Отв. ред. и сост. Э.П. Андрюхина. М., 2017. С. 48.

Не может быть науки административного права без юридических норм, составляющих предмет научных исследований. Равным образом предметом учебной дисциплины являются прежде всего действующие нормы административного права. Учебный предмет должен базироваться на прочных научных основах, являться результатом научных поисков ученых, сформулировавших основные положения, понятия, логические схемы. Поэтому в некотором смысле понятия «учебная дисциплина» и «наука» применительно к административному праву совпадают.

При этом и учебный предмет, и научные знания базируются на отрасли права, призваны исследовать ее нормы и институты и вооружить обучающихся умением правильно применять административно-правовые нормы.

В данном вопросе мы будем вести речь о системе отрасли административного права.

Административное право – целостная система правовых норм, которые объединяют предмет, цели, принципы, метод регулирования. Эти нормы должны быть согласованы друг с другом, опираться на единые принципы, использовать единую терминологию. Внутри отрасли существует субординация норм разной юридической силы, общих и специальных. А в целом отрасль создает специфический режим регулирования общественных отношений – административно-правовой.

С общетеоретических позиций система любой отрасли права представлена следующей структурой: отрасль – подотрасли – правовые институты – правовые нормы. Система административного права состоит из отдельных административно-правовых норм, институтов и подотраслей, тесно взаимосвязанных между собой и предназначенных для регулирования однородных общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права. Единство правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, достигается путем их группировки в самостоятельные правовые институты, что обеспечивает целостность системы административного права. В административном праве их много (институты субъектов административного права, государственной службы, правовых актов управления, административного принуждения и др.).

Таким образом, *система административного права* – это единство и дифференциация административно-правовых норм, однородные группы которых образуют взаимосвязанные административно-правовые институты. Иными словами, это система взаимосвязанных и расположенных в определенной логической последовательности институтов и подотраслей.

Вместе с тем правовые институты также можно группировать. Поскольку есть группы норм административного права, регулирующих

управленческие отношения, связанные с особенностями какой-либо сферы деятельности государства, и группы норм, устанавливающих общие принципы государственного управления и реализации исполнительной власти, характерные для всех административно-правовых отношений, постольку институты административного права можно систематизировать и по этому признаку.

В соответствии с названным признаком в юридической литературе принято выделять две части административного права: общую и особенную. К *общей части* относятся группы норм, закрепляющих основные принципы государственного управления; правовое положение субъектов административного права; основы государственной службы; формы и методы государственно-управленческой деятельности и реализации исполнительной власти; способы и порядок обеспечения законности в государственном управлении.

Особенная часть включает три большие группы норм, осуществляющих государственное управление в экономической сфере (хозяйственной деятельности), социально-культурной сфере, сфере административно-политического строительства[1].

А.Н. Крамник определял три части системы административного права: управленческое право, указывая, что «такой подход целесообразен для первой части (общей – *И.К.*), т. е. управленческого права, собственно административного права»[2]. На такой системе основывалась учебная дисциплина «Административное право» в учреждениях высшего образования Беларуси в соответствии с типовой учебной программой, разработанной А.Н. Крамником до набора 2013 г. Постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 30 августа 2013 г. № 88 «Образовательные стандарты высшего образования. Часть I» утверждены образовательные стандарты высшего образования (первой ступени) для специальностей 1–24–01–02 «Правоведение» (квалификация «Юрист») и 1–24–01–03 «Экономическое право» (квалификация «Юрист со знанием экономики»). На основании которых были разработаны соответствующие типовые учебные планы, предусматривающие в государственном компоненте цикла специальных дисциплин учебную дисциплину «Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право». В соответствии с образовательными стандартами в содержание учебной дисциплины «Административное право» были включены темы: «Административное право как отрасль права, наука, учебная дисциплина».

---

[1] См.: Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. С. 15

[2] Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. I. С. 37.

«Понятие и признаки государственного управления», «Общие положения о правовых актах управления, формах и методах государственного управления», «Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении», «Административно-правовой статус субъектов административного права», «Органы государственного управления. Государственная служба», «Правовой статус государственных служащих», «Административно-правовые режимы и разрешительная система», «Административно-правовые основы государственного управления сферами и входящими в них областями (отраслями)». В содержание учебной дисциплины «Административно-деликтное и процессуально-исполнительное право» включены: понятие, предмет, метод, система административно-деликтного права, источники административно-деликтного права, административное правонарушение и его состав, административная ответственность, административные взыскания, освобождение от административной ответственности, административное правовое принуждение, понятие, предмет и система административного процессуального и исполнительного права, сущность, задачи и принципы административного процесса, правовое регулирование административного процесса; участники административного процесса; обстоятельства, исключающие возможность участия в административном процессе; доказывание и доказательства в административном процессе; меры обеспечения административного процесса; стадии административного процесса; сроки в административном процессе; административные процессуальные документы; исполнение административных взысканий. Таким образом, от административного права отпочковались ее деликтная (КоАП) и процессуально-исполнительная (ПИКоАП) части в самостоятельную учебную дисциплину, которая и преподается в учреждениях высшего образования начиная с набора 2013 г.

Динамизм современных общественных процессов обусловил дальнейшую дифференциацию отраслей белорусского права, появление новых правовых образований. Гипотеза о наличии самостоятельных предмета и метода регулирования у норм об административной ответственности, о деятельности уполномоченных субъектов по делу об административном правонарушении стала реальностью: в системе белорусского права обособились в качестве самостоятельных отраслей административно-деликтное и процессуально-исполнительное право. Переосмысливая устоявшиеся в науке взгляды на административную ответственность, процессуальную деятельность по делу об административном правонарушении как один из институтов административного права, ученые-административисты обосновывают вывод о том, что нормы, регулирующие вопросы административ-

ной ответственности, образуют самостоятельные отрасли права – административно-деликтное и процессуально-исполнительное право. Эволюция этих норм изменила их статус, они обрели все характеристики, присущие отрасли права. Административно-деликтное право осуществляет материально-правовое регулирование административной ответственности, процессуально-исполнительное, соответственно, процессуально-правовое. Совокупность составляющих их норм имеет свой предмет, метод правового регулирования, обособленную организацию нормативного материала в виде КоАП и ПИКоАП. Для современного административно-деликтного права характерна интеграция с уголовным правом, для процессуально-исполнительного права – с уголовным процессом, что позволяет эффективнее использовать их мощности в предупреждении правонарушений[1].

Систематизация административного права имеет не только теоретическое, но и практическое значение: она способствует правильному пониманию содержания административно-правовых норм, решению задач унификации и кодификации административного права.

При систематизации административного права как отрасли права элементами, подлежащими систематизации, являются непосредственно нормы административного права. При систематизации же административного права как науки в роли таких элементов выступают наши знания в этой сфере. Иными словами, отрасль административного права посредством норм регулирует общественные отношения, а наука изучает механизм административно-правового регулирования.

Являясь одной из базовых отраслей системы национального права, административное право широко взаимодействует с другими отраслями. Предмет административного права не охватывает все общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления. Административное право, во-первых, в значительном объеме защищает (выполняет правоохранительную функцию)[2] не только регулируемые им управленческие отношения, но и многие другие общественные отношения (например, финансовые, трудовые, природоохранные и т. п.). Во-вторых, в ряде случаев оно не

[1] См.: Василевич С.Г. Научные исследования в сфере административно-деликтного права: история и современность // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. D, Экономические и юридические науки. 2013. № 5. С. 138–142; Телятицкая Т.В. Некоторые вопросы административно-деликтного законодательства в Республике Беларусь и за рубежом // Право.by. 2008. № 1. С. 192–198.

[2] КоАП, являясь основным источником административно-деликтного права, обеспечивает правоохрану общественных отношений (гл. 9–25), установленных другими отраслями права.

только осуществляет правовую защиту иных общественных отношений, но и выступает в роли их регулятора. Белорусское законодательство широко использует нормы административного права для урегулирования налоговых, земельных, трудовых и других отношений. Именно ими устанавливается порядок взимания налогов, определяются функции надзорных органов, действующих в рамках иных правовых отраслей (например, энергетического надзора, природоохранных инспекций и т. п.).

Административное право тесно взаимодействиеует с конституционным правом, нормы которого закрепляют основы организации и деятельности субъектов исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, их взаимоотношения с субъектами других ветвей государственной власти, права и свободы граждан, реализуемые в процессе осуществления исполнительной власти. Административное право берет начало в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их; определяет правовую реализацию прав и свобод граждан, компетенцию различных звеньев системы исполнительной власти, формы и методы государственно-управленческой деятельности и т. п.

Гражданское и административное право нередко регулируют с внешней стороны сходные общественные отношения имущественного характера, ориентируясь на преобладающее значение тех или иных элементов метода правового регулирования (на началах договора либо административного предписания). Нормами административного права регулируются правила движения имущества (передача, изъятие и т. д.) в сфере государственного управления. Нормы гражданского права регулируют отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом.

Административное право тесно соприкасается с административно-деликтным и процессуально-исполнительным правом. Субъекты административного права в большинстве своем являются органами (должностными лицами), ведущими административный процесс. Нормы, содержащиеся в Особенной части КоАП, охраняют общественные отношения, складывающиеся в области государственного управления, т. е. в сфере деятельности органов исполнительной власти.

Довольно сложно провести разграничение между административным и финансовым, трудовым, экологическим правом. Значительная часть относящихся к их предмету общественных отношений фактически регулируется нормами административного права и свойственными ему правовыми средствами. Показательно в этом смысле то, что защита таких отношений осуществляется преимущественно в административно-правовом порядке.

Деятельность государственных служащих является смежной областью регулирования трудового и административного права. Государственные служащие действуют от имени и по поручению государства. В процессе своей деятельности они выполняют организующие функции. Поэтому деятельность государственных служащих от имени государства по выполнению организующих функций, относящихся к управленческой деятельности, регулируется нормами административного права. Трудовые отношения служащего с администрацией (оплата, нормирование, охрана труда) к управлению не относятся и регулируются нормами трудового права.

Административное право проникает и в другие отрасли права.

## 2.3. Наука административного права: понятие, предмет, место в системе юридической науки

Наука представляет собой весьма сложный и многогранный вид деятельности человека. Одновременно она является одной из форм общественного сознания, направленного на постоянное генерирование нового знания в результате особой специфической формы труда, и соответственно этот труд в целом определяется как научная деятельность.

Наука рассматривается в триединстве – как система знаний, как форма общественного сознания и как особая форма деятельности. Такой подход к пониманию науки позволяет концептуально обосновать ее место и роль в развитии общества.

Начало развитию науки административного права положила камералистика – наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении. Корни этой старейшей науки уходят в XVI в. Камеральная наука, которая считалась в ту эпоху также полицейской наукой, разработала свой инструментарий изучения управления, его структурную организацию и процесс совершенствования. Будучи политической по сути, камеральная наука учитывала также учение об экономике и о государственных финансах. На созданных теоретических основах возникла и наука административного права в XIX в.

До XIX в. назначением полицейской государственной деятельности считалось обеспечение счастья граждан, безопасности и благосостояния. С термином «полиция» идентифицировалось внутреннее управление (за исключением управления финансами). Поэтому в литературе наука

управления именовалась полицейской наукой. Она составляла комбинацию из описаний управленческих дел (случаев, мероприятий) и изданных в связи с этим инструкций и практических указаний по осуществлению административных действий. С развитием управления в важную правовую отрасль постепенно превращалось и административное право. Оно вырабатывало свою терминологию и создавало специальные правовые нормы, систему категорий, устанавливало формы и методы деятельности. Одновременно административное право представлялось и в качестве самостоятельной юридической дисциплины, которая стала предметом отдельной юридической доктрины. В процессе дальнейшего развития камералистики происходило обособление входящих в нее дисциплин. Наиболее значимым в формировании самостоятельной науки административного права явилось выделение из камералистики полицейского права.

Современная наука административного права является составляющей белорусской юридической науки и включает систему взглядов, идей, представлений о законодательстве, регламентирующем отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и эффективности, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, об истории и перспективах развития, о зарубежном административном праве.

В процессе накопления и обработки научных знаний об административном праве используются определенные методологические средства, которые помогают обработать эти знания, превратить их в систему научно обоснованной информации. К таким средствам, образующим состав науки административного права, относятся предмет, методология и система науки, научная терминология, категории, отраслевая библиография и история науки.

Основной задачей науки административного права является юридическое толкование и создание теорий о применении (реализации) административного права. К иным задачам относятся выявление проблем в механизме административно-правового регулирования, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование государственной управленческой деятельности.

Научные изыскания способствуют повышению эффективности правоприменительной административно-правовой деятельности и укрепляют механизм административно-правового регулирования.

Предметом науки административного права является научно-теоретический анализ государственного управления (исполнительно-распорядительной деятельности), правоотношений в сфере государственного управления, административно-правовых норм и практики их реализации, выявление и изучение общих и характерных закономерностей механизма административно-правового регулирования.

Наука административного права исследует правовой статус и систему органов исполнительной власти, их взаимоотношения с различными ветвями власти; правовое положение физических и юридических лиц в сфере государственного управления; административно-правовой статус государственных служащих; формы и методы управленческой деятельности; способы обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении; организацию управления в отраслях и сферах; административно-юрисдикционную деятельность.

Теоретической основой науки административного права служат философия, наука социального и государственного управления, общая теория государства и права, политология и социология и научные труды отечественных и зарубежных ученых.

Используя методы научного анализа (исторический, логический, формально-юридический, социологический, сравнительно-правовой), наука административного права способна раскрыть проблемы современного правового регулирования управленческой деятельности. Развитие этой науки немыслимо без постоянного изучения практической деятельности органов исполнительной власти, функционирования института государственной службы, вопросов административно-процедурной деятельности и др.

В системе науки административного права в определенной степени объективируется система административного права. Система науки, будучи системой знаний об административном праве, его подотраслях и правовых институтах, располагает изучаемые явления согласно внутренне присущей им последовательности, указывая каждому блоку правовых норм свое строго определенное место.

Однако система науки административного права шире и богаче системы отрасли права. Она включает в себя научные знания не только о действующем административном праве и его институтах, но и о наиболее общих категориях (понятиях) административного права: предмете, методе, системе и принципах административного права, административно-правовых нормах и административных правоотношениях, их видах, субъектах и объектах этих отношений, об исполнительной власти,

ее признаках и функциях. Система науки административного права не копирует систему отрасли, но объясняет ее, применяя для этого соответствующий понятийный инструментарий. Она не является чем-то застывшим и навсегда установленным, а развивается в ходе поступательного движения регулируемых административным правом общественных отношений. С этой стороны система науки динамичнее системы одноименной отрасли: быстрее воспринимает изменения жизни, откликается на новые социальные потребности, оперативнее вносит коррективы в содержание своих частей. Особенностью системы науки административного права является то, что она интегрирует материал обо всех системах административного права (институционной, отраслевой, процессуальной и функциональной) в единую систему знаний об административном праве. Несомненно, что ее конфигурация определяется прежде всего функциональной системой отрасли, но вместе с тем отражает основные особенности, свойственные вспомогательным системам, и кладет в основу своего построения принцип единства, в силу которого вся система науки выступает как единая.

Исследования в области административного права материализуются в монографиях, статьях, учебниках и учебных пособиях, а в теоретическом плане получают выражение в различных научных построениях, концепциях, определениях, классификациях.

Наибольший вклад в развитие науки административного права нашего государства внесли: доктора юридических наук, профессоры, члены-корреспонденты Национальной академии наук Беларуси заслуженный юрист Республики Беларусь Г.А. Василевич и заслуженный деятель науки Республики Беларусь В.И. Шабайлов; доктора юридических наук, профессоры Д.А. Гавриленко, Л.М. Рябцев, А.Г. Тиковенко, С.А. Балашенко, Д.М. Демичев, А.М. Абрамович, О.И. Чуприс; кандидаты юридических наук, доценты А.И. Сухаркова, А.Н. Крамник, Т.В. Телятицкая, С.П. Чигринов, С.М. Забелов, А.А. Постникова и др.

Наука административного права тесно связана с административно-правовой политикой и в определенной степени создает административное право посредством изучения и анализа управленческих действий, осуществляемых на основе закона разнообразными субъектами управления. К административно-правовой политике относится сравнительное правоведение в области действия и применения норм административного права. Административная политика исследует возможности создания новых моделей управления, улучшения организации управления и совершенствования управленческих действий, изменения правового режима

управленческой деятельности. Цель такого исследования и вырабатываемых предложений – модернизация административного права, качественное применение его норм, а также совершенствование самой управленческой деятельности.

Таким образом, наука административного права – это система научных представлений, знаний и теоретических положений о закономерностях, действующих в сферах административного права, как о совокупности соответствующих правовых норм и их применении органами и должностными лицами исполнительной власти.

Глава 3

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ

## 3.1. Понятие механизма административно-правового регулирования и его элементы. Административно-правовая норма, ее специфика, структура, виды

Реализация субъективных прав и обязанностей участников административных правоотношений невозможна без комплексного механизма, позволяющего обеспечить практическое претворение в жизнь предписаний административно-правовых норм. В связи с этим административно-правовые нормы и отношения необходимо рассматривать как основополагающие и неотъемлемые элементы механизма административно-правового регулирования.

В теории права под механизмом правового регулирования понимается взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. Вопрос о структуре механизма правового регулирования и его элементах в науке общей теории права решается неоднозначно. Так, С.С. Алексеев, являющийся основоположником исследования проблематики сущности и содержания механизма правового регулирования, выделяет в его структуре в качестве правовых средств следующие элементы: юридические нормы, правовые отношения, акты реализации прав и обязанностей[1]. Другие исследователи относят к элементам механизма правового регулирования

[1] См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 215.

нормы права, нормативные правовые акты, акты официального толкования, юридические факты, правоотношения, акты реализации права, акты применения права[1]. Кроме того, к механизму правового регулирования некоторые ученые относят меры правового воздействия на субъектов права, правосознание, а также режим законности[2].

Между тем все исследователи сходятся во мнении, что механизм правового регулирования – это совокупность правовых средств, направленных на реализацию правовых норм в конкретных правоотношениях. Путем использования механизма правового регулирования осуществляется правоприменение как особая форма реализации права. Данный механизм показывает динамику развития правоотношений между органом государства и подвластным ему субъектом. Именно поэтому понимание механизма правового регулирования имеет принципиальное значение для усвоения базовых категорий административного права.

Ценность права как нормативного регулятора заключается в эффективности его воздействия на общественные отношения. Как отмечают Н.И. Матузов и А.В. Малько, «можно иметь самое совершенное законодательство, прекрасные, мудрые законы, но если они никем не будут восприниматься и исполняться, то все это превращается в свод благих пожеланий; усилия законодателей, правотворческих органов будут сведены на нет. Закон силен не своими абстрактными достоинствами, а реальным, позитивным действием. Мертвые, нефункционирующие законы никому не нужны, так как никакой пользы не приносят»[3].

Процесс правоприменения начинается с нормативного закрепления прав и обязанностей участников правоотношений. В науке эта стадия правового регулирования получила название общего действия права или стадии правоустановления. Как отмечает В.С. Нерсесянц, «правоустановление (установление права в его статике) представляет собой исходную стадию правового регулирования – правовое регулирование в его абстрактно-общей форме, не конкретизирующей регулятивно-правовое значение норм применительно

[1] См.: Механизм правового регулирования : информ. материалы для членов Совета Респ. Нац. собрания Респ. Беларусь к семинару «Становление правовой системы в условиях формирования демократического правового государства» (Минск, 28 окт. 1997 г.). Минск, 1997. С. 16–17.

[2] См. Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права : учебник / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». Минск, 2013. С. 401.

[3] Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 324.

к конкретному поведению конкретного лица в конкретных условиях»[1]. Данная стадия правового регулирования характеризуется тем, что в процессе общего действия права субъекты правоотношений персонально не определены, т. е. правовая норма закрепляет взаимные права и обязанности неких гипотетических субъектов, которые при наступлении определенных условий должны действовать так или иначе.

Таким образом, первым элементом механизма административно-правового регулирования является *правовая норма*. Именно путем издания правовых норм и обеспечения их реализации государство осуществляет упорядочивание общественных отношений в сфере государственного управления, достигает государственно-управленческих целей. Без правовой нормы само представление о праве было бы невозможным, поэтому административно-правовая норма является исходным, основополагающим элементом административно-правового регулирования.

Как уже было отмечено, правовая норма направлена на регулирование общественных отношений, в рамках которых реализуются взаимные права и обязанности субъектов. Однако формальное закрепление прав и обязанностей субъектов общественных отношений отнюдь не означает их фактическое возникновение. Для того чтобы возникли конкретные правоотношения персонифицированных субъектов, нужен второй элемент механизма административно-правового регулирования – *юридический факт*.

Под юридическим фактом в общетеоретической правовой науке понимается конкретное жизненное обстоятельство, вызывающее возникновение общественных отношений. К возникновению конкретных общественных отношений между двумя или более персонифицированными субъектами могут привести такие юридические факты, как деяния и события.

Следует отметить, что в общетеоретической правовой науке в данном случае принято употреблять термин «действие». Между тем употребление данного термина при обозначении юридического факта как элемента механизма правового регулирования не совсем оправданно, поскольку не охватывает всей совокупности поступков субъектов правоотношений. Что касается понятия «деяние», то наиболее часто оно используется в правовых науках, исследующих проблемы регулирования правоохранительных общественных отношений, подразумевая некое противоправное поведение лица, посягающее на охраняемые правом общественные отношения. В свою очередь, деяние может выражаться в двух формах – действие и бездействие.

---

[1] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов и фак. М., 1999. С. 476.

Понятие «деяние» охватывает не только противоправное поведение субъектов, а применимо ко всем поступкам субъектов правоотношений, поэтому термин «деяние» шире, чем термин «действие» и эти два понятия соотносятся как общее и частное.

Деяния – это юридические факты, зависящие от волеизъявления субъекта правоотношения. Они могут быть правомерными и неправомерными и выражаться в действиях и бездействии. Так, например, подача в лицензирующий орган заявления о получении лицензии является юридическим фактом, вызывающим возникновение лицензионных правоотношений, выраженным в правомерном действии. Совершение лицом административного правонарушения, выразившееся, например, в неисполнении обязанностей по сопровождению или обеспечению сопровождения несовершеннолетнего в ночное время вне жилища, порождает возникновение правоохранительных правоотношений, направленных на рассмотрение дела об административном правонарушении и применение к виновному соответствующего административного взыскания. В данном случае совершение административного правонарушения является юридическим фактом, вызывающим возникновение правоохранительных общественных отношений, выраженным в неправомерном бездействии.

События – это юридические факты, не зависящие от волеизъявления субъектов правоотношений. К ним можно отнести события природного либо техногенного характера (наводнения, землетрясения, техногенные катастрофы, не связанные с человеческим фактором, и т. д.).

Таким образом, юридический факт – это то конкретное жизненное обстоятельство, которое вызывает к жизни конкретное правоотношение между двумя или более персонально определенными субъектами.

Третьим элементом механизма правового регулирования являются *общественные отношения*. Общественные отношения *представляют* собой совокупность связей между их субъектами, имеющих своей целью достижение социально значимых благ путем реализации урегулированных правовыми нормами прав и обязанностей. Деяния субъектов правоотношения по реализации прав и обязанностей являются актами реализации прав и обязанностей субъектов.

Акты реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений – это деяния, направленные на достижение социально значимого результата в виде приобретения, использования либо охраны определенного блага, необходимого управомоченной стороне правоотношения.

Отсюда следует, что механизм административно-правового регулирования представляет собой не только и даже не столько совокупность админи-

стративно-правовых средств урегулирования конкретного правоотношения, сколько динамику действия права, или динамику реализации абстрактной правовой нормы в конкретном персонифицированном административном правоотношении.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования – это совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных юридических средств и обстоятельств, практическая последовательная реализация которых обеспечивает урегулирование конкретных правоотношений в сфере государственного управления посредством реализации абстрактной административно-правовой нормы в конкретном административном правоотношении.

Как уже отмечалось, исходным, базовым элементом механизма административно-правового регулирования является административно-правовая норма. В общетеоретической правовой литературе под нормой права понимается установленное либо санкционированное государством правило поведения субъекта правоотношения. Правовая норма – это своего рода типовая модель общественного отношения. Она определяет границы возможного и должного поведения людей, меру их внутренней и внешней свободы. Нормы административного права, как и нормы иных отраслей, конкретизируют волю всех граждан, составляющих гражданское общество, и превращают ее в обязательное поведение для его субъектов. Следовательно, административно-правовая норма обладает признаками, которые характерны для любой нормы права. К таким признакам можно отнести то, что административно-правовая норма:

1) не имеет персонально определенного адресата;

2) рассчитана на неоднократное применение;

3) гарантируется государством и обеспечивается его принудительной силой;

4) представляет собой формализованное правило поведения, закрепленное в строго определенном порядке в юридических документах.

Таким образом, административно-правовая норма – это установленное или санкционированное государством правило поведения общего характера, целью которого является регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, и охраняемое от нарушений принудительной силой государства.

Нормы административного права определяют границы надлежащего, допустимого и рекомендованного поведения людей, деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, а также предприятий, учреждений и организаций в сфере исполнительной власти. Нормы администра-

тивного права устанавливают правовой режим взаимоотношений субъектов государственного управления и местного самоуправления, порядок осуществления организационно-управленческой деятельности, определяют права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти и гарантии их реализации.

Бóльшая часть норм административного права носит императивный (приказной) характер, их реализация подкрепляется возможностью применения принудительной силы государства. Нормы административного права, следовательно, имеют особую сферу своего применения – сферу государственного управления. В этих границах они формируют обязательные предписания должного поведения органов государственного управления, государственных служащих, негосударственных организаций и граждан. Должное поведение предполагает знание того, какие действия можно совершать (дозволение), от каких следует воздержаться (запрет), какие совершать необходимо (предписание). Содержащиеся в административно-правовых нормах предписания имеют государственно-повелительный (императивный) характер.

Следует особо подчеркнуть, что административно-правовая норма – это не только норма, издаваемая властным субъектом административно-правовых отношений, но и норма, регулирующая поведение субъектов административно-правовых отношений (как властных, так и подвластных).

Административно-правовые нормы, действуя в сфере государственного управления, предназначены главным образом для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т. е. исполнения, проведения в жизнь законов Республики Беларусь, указов и декретов Президента Республики Беларусь.

Властно-организационный характер управленческого процесса накладывает свой отпечаток на содержание административно-правовых норм. Можно выделить *специфические особенности административно-правовых норм*:

1. Регулируют отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, и своим назначением имеют установление взаимных прав и обязанностей органов государственного управления и иных субъектов административно-правовых отношений.

2. В большинстве своем носят императивный характер, т. е. содержат обязательные предписания должного поведения. При этом императивность административно-правовой нормы может быть выражена различно:

1) в виде прямого предписания, обязывающего субъекта поступать только определенным образом;

2) в возможности избрать один из предусмотренных нормой вариантов поведения.

3. Регулируют широкий круг общественных отношений, в который входят не только отношения, непосредственно связанные с реализацией исполнительной власти, но и финансовые, экологические, трудовые и др.

4. В качестве юридических средств защиты имеют как административную, так и дисциплинарную и материальную ответственность.

Несмотря на специфику административно-правовых норм возникающие под их регулятивным воздействием правовые отношения не лишаются присущих любому правоотношению качеств, таких как корреспонденция обязанностей и прав их участников, направленность их на обеспечение интересов адресатов властных волеизъявлений, прежде всего на обеспечение строгого соблюдения конституционных прав и свобод граждан, законных интересов общественных объединений.

Следует отметить, что отрасль административного права как вся совокупность административно-правовых норм является самой обширной и динамичной отраслью правовой системы Республики Беларусь. Ее нормами регулируется множество правоотношений в сфере государственного управления. Такое многообразие правоотношений, регулируемых нормами административного права, обусловливает и существование множества различных *видов административно-правовых норм*, которые можно классифицировать по различным основаниям:

1. По предмету регулирования:

1) материальные (определяют права и обязанности, а также ответственность участников регулируемых отношений). Фактически материальные нормы устанавливают административно-правовой статус субъектов административно-правовых отношений;

2) процессуальные (регламентируют динамику государственного управления). Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

Как отмечает В.Д. Сорокин, если нормы материального административного права отвечают на вопрос «Что дозволено, а что запрещено делать?», то нормы процессуального права дают ответ на вопрос «Каков порядок разрешения соответствующих дел?». Кроме того, В.Д. Сорокин подчеркивает, что административно-процессуальные нормы характеризует процедурная сущность[1].

[1] См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 2004. С. 113.

И.В. Панова говорит о том, что административно-процессуальные нормы нацелены на обеспечение (реализацию) административных материальных норм[1].

А.П. Коренев отмечает, что если нормы регулируют саму сущность управленческих отношений, то они считаются материальными, а если порядок реализации применения права – административно-процессуальными[2].

Таким образом, нормы Особенной части КоАП, закрепляющие конкретные виды административных правонарушений и ответственность за их совершение, являются материальными. В свою очередь, нормы, размещенные в ПИКоАП и регулирующие порядок привлечения виновных в совершении данных правонарушений к ответственности, процессуальные.

2. По юридическому содержанию:

1) обязывающие (предписывают совершение определенных действий). Например, обращения, направленные должностным лицам органов, учреждений, организаций и предприятий, в компетенцию которых не входит решение поставленных вопросов, в срок не более пяти дней передаются должностным лицам соответствующих органов, учреждений, организаций и предприятий с извещением об этом граждан;

2) запрещающие (предписывают воздержаться от определенных действий). Запреты могут носить общий либо специальный характер. Общий запрет охватывает общие правила поведения в сфере государственного управления. Например, общим является запрещение действий (бездействия) должностных лиц государственных органов, направленных на разглашение сведений, которые стали им известны в связи с рассмотрением обращений, если это ущемляет права и законные интересы граждан. Специальный запрет предписывает воздержаться от совершения определенных действий в конкретной ситуации. Например, сотрудникам органов внутренних дел, запрещено применение огнестрельного оружия в отношении женщин с явными признаками беременности;

3) управомочивающие, или дозволительные (предусматривают возможность действовать по своему усмотрению в пределах требований нормы). Как правило, данными нормами устанавливаются права подвластных субъектов административных правоотношений в сфере государственного управления, например право на обращение, право на получение лицензии и т. д.;

---

[1] См.: Панова И.В. Административно-процессуальное право. М., 2003. С. 19.

[2] См.: Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 38.

4) рекомендательные (содержат определенные советы, рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий). Рекомендации, как правило, не имеют юридически обязательного характера, однако призваны указать участникам административно-правовых отношений на наиболее приемлемое поведение в конкретных ситуациях. Так, в соответствии с Правилами профессиональной этики сотрудникам органов внутренних дел не рекомендуется посещать рынки, магазины, рестораны, казино и другие торговые объекты в форменной одежде, если это не связано с выполнением служебных обязанностей;

5) стимулирующие (побуждают субъектов управленческих общественных отношений самим придерживаться правомерного либо целесообразного с точки зрения государственного управления поведения путем установления материальных или моральных стимулов). Это, например, применение льготного кредитования, налоговых льгот, освобождение от налогообложения и т. д. Стимулирующей нормой также будет являться возможность предоставления вознаграждения физическому лицу, способствующему выявлению коррупции.

3. По функциональной направленности:

1) регулятивные, или позитивные (регулируют общественные отношения, не связанные с противоправным поведением их субъектов). Данные административно-правовые нормы устанавливают взаимные права и обязанности субъектов правоотношений, направленные на реализацию прав и свобод граждан и организаций, регламентацию деятельности органов государственного управления и т. д. Большинство регулятивных норм находится в механизме административно-правового регулирования. Обусловлено это тем, что деятельность органов исполнительной власти носит в большинстве своем позитивный характер;

2) правоохранительные (направлены на охрану общественных благ, по поводу которых возникают регулятивные правоотношения). Ими устанавливаются признаки административных правонарушений, а также регламентируются права и обязанности участников административно-деликтного процесса, определяются административные санкции, применяемые к лицам, совершившим административные правонарушения, и порядок их наложения.

Предложенная классификация не является исчерпывающей. Административно-правовые нормы можно классифицировать, например по юридической силе, по степени общности выражения соответствующего правила (нормы общие и специальные) и другим основаниям. По способу правового регулирования поведения в деятельности субъектов различают нормы-зада-

чи, нормы-принципы, нормы-дефиниции, учредительные нормы, нормы-задания, нормы–стандарты и нормативы и т. п.

Как и любая другая норма права, административно-правовая норма может состоять из гипотезы, диспозиции и санкции.

*Гипотеза* указывает на те условия, при наличии которых применяется соответствующее правило поведения. Она может быть абсолютно определенной и относительно определенной. Абсолютно определенная гипотеза содержит конкретные фактические условия, при которых норма права реализуется (например, постановление о наложении административного штрафа не подлежит исполнению, если оно в течение трех месяцев со дня его вынесения не было обращено к исполнению). В относительно определенной гипотезе указываются ограничительные условия, при которых норма может быть реализована. Так, только в условиях военного положения граждане обязаны, находясь вне жилища, иметь при себе документ, удостоверяющий или подтверждающий личность, и пропуск.

Диспозиция (юридическое расположение сторон) – элемент административно-правовой нормы, определяющий модель поведения субъектов с помощью установления прав и обязанностей, возникающих при наличии указанных в гипотезе юридических фактов. Иными словами, диспозиция содержит само правило поведения, которого субъект должен придерживаться в условиях, указанных в гипотезе. Следовательно, диспозиция выступает основной частью нормы, без которой норма права не может существовать.

Санкция как элемент административно-правовой нормы содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к субъекту в случае невыполнения им предписаний, содержащихся в диспозиции.

Административно-правовые санкции бывают абсолютно определенные (например, дисциплинарные санкции, такие как выговор и др.) и относительно определенные (большинство административных санкций, например, штраф до 5 базовых величин, штраф от 10 до 50 базовых величин и т. д.). При применении относительно определенной санкции в конкретных случаях в ее границах избирается точно определенная мера.

В качестве примера административно-правовой нормы с трехзвенной структурой можно привести правонарушение, предусмотренное ст. 17.9 КоАП: курение (потребление) табачных изделий в местах, где оно в соответствии с законодательными актами запрещено, влечет наложение штрафа в размере до четырех базовых величин. В данном случае само нахождение субъекта в определенных местах, где курение запрещено, является гипотезой, т. е. условием, при наличии которого действует приведенная норма. Диспозицией выступает правило поведения в виде запрета курения (по-

требления) табачных изделий. Если же данное правило поведения не соблюдено, иными словами, совершено административное правонарушение, действует санкция – наложение штрафа в размере до четырех базовых величин.

Административно-правовые нормы имеют свою специфику и по структуре.

Во-первых, большинство административно-правовых норм не содержат санкций и состоят либо из гипотезы и диспозиции, либо только из одной диспозиции ввиду того, что, как указывалось выше, в административном праве подавляющее большинство норм являются регулятивными, а классическая трехзвенная структура характерна в основном для правоохранительных норм.

Во-вторых, если санкция все-таки имеется, то часто норма носит бланкетный характер, т. е. устанавливает ответственность за совершение предписаний других нормативных правовых актов. Например, нормы Особенной части КоАП предусматривают ответственность за нарушение правил безопасности движения или эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта, нарушение правил торговли и оказания услуг населению, нарушение правил лесопользования, нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты и т. д. При этом ответственность устанавливается за нарушение любой нормы, содержащейся в соответствующих правилах.

Еще одной теоретической конструкцией, означающей способность порождать юридические последствия, является действие правовых норм. Действие административно-правовых норм необходимо рассматривать по порядку их действия во времени, пространстве и по кругу лиц.

Согласно общему правилу административные нормы вступают в силу с момента их доведения до сведения исполнителей. В отдельных случаях они вступают в силу в срок, указанный в нормативном акте. Срок действия административно-правовых норм может быть разный. Как правило, нормы административного права по времени действуют бессрочно, однако в нормативных правовых актах может быть установлен и определенный срок действия административно-правовых норм, причем как для всего акта, так и для его части. Срок действия административно-правовых норм может указываться в виде конкретной даты, определенного временно́го промежутка либо до прекращения условий и обстоятельств, в которых действует данная норма (например, период военного положения).

Действие административно-правовых норм в пространстве связано с положением органа, издавшего акт. Поэтому различают нормы, которые действуют на всей территории Республики Беларусь, нормы местного ха-

рактера, принимаемые местными органами власти и действующие в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, нормы, действующие в пределах определенных территорий с особым правовым статусом (например, в пределах территории радиоактивного заражения после катастрофы на ЧАЭС, в пределах заповедников и т. д.), а также нормы локального характера, регулирующие внутриорганизационные управленческие отношения в рамках одного органа, организации.

В зависимости от круга лиц нормативные административно-правовые акты действуют с учетом того, распространяются устанавливаемые ими правила на всех субъектов или на отдельные их группы. Большинство административно-правовых норм распространяют свое действие на всех юридических и физических лиц, находящихся на территории Республики Беларусь. Однако немало нормативных правовых актов содержат нормы, распространяющиеся на отдельные группы участников административно-правовых отношений – сотрудников органов внутренних дел, государственных служащих, иностранных граждан и лиц без гражданства, лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и т. д.

## 3.2. Понятие и основные формы реализации административно-правовых норм. Применение административно-правовых норм как особая форма реализации

Как указывалось выше, одним из элементов механизма административно-правового регулирования является реализация норм права. Именно с помощью реализации административно-правовых норм их предписания практически претворяются в жизнь.

Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что «под реализацией права понимается процесс воплощения юридических предписаний в правомерных действиях граждан, органов, организаций, учреждений, должностных лиц и всех иных участников общественных отношений. Вне деятельности людей реализация права немыслима. Отсюда – значение целенаправленной организаторской деятельности субъектов права»[1].

Реализация норм административного права, так же как и норм других отраслей права, представляет собой процесс практического претворения

[1] Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 324.

в жизнь государственной воли, выраженной в нормах, субъектами административного права. В реализации нормы участвуют все стороны управленческих правоотношений, но по-разному, т. е. в соответствии с их административно-правовым статусом.

Форма реализации норм административного права зависит от специфики общественных отношений, регулируемых данными нормами, от правила (содержания) правовой нормы, от характера поведения субъектов, реализующих правовую норму, и их взаимоотношений, от формы внешнего проявления правомерного поведения.

В юридической литературе принято различать несколько форм (способов) реализации правовых норм.

По характеру действий субъектов административного права, степени их активности и направленности в отношении административно-правовых норм выделяют соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение как форма реализации норм административного права имеет место тогда, когда субъекты воздерживаются от совершения действий, закрепленных нормами. Это пассивная форма поведения субъектов в сфере государственного управления, они не вступают в конкретные административно-правовые отношения. В этой форме реализуются запрещающие нормы. Например, гражданин воздерживающийся от перехода проезжей части на красный свет светофора, от курения табачных изделий в запрещенных местах, от превышения установленной скорости движения транспортного средства, реализует целую совокупность административно-правовых норм путем соблюдения закрепленных в них запретов.

Исполнение норм административного права заключается в активных действиях субъектов правоотношений, направленных на выполнение предписанных правовой нормой обязанностей. Таким образом, путем исполнения реализуются обязывающие административно-правовые нормы. Исполнение правовых норм обеспечивается определенными государственными мерами. Как отмечает В.С. Нерсесянц, «при осуществлении обязывающих норм затрачиваются человеческие силы, за что государство обещает определенную компенсацию. Исполнение обязанностей под угрозой возможно, но оно не будет столь качественным. Отдельные люди исполняют юридические обязанности по внутреннему убеждению, следуя чувству долга»[1]. Примерами исполнения административно-правовых норм служат оплата пассажиром проезда в общественном транс-

[1] Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 423.

порте, остановка водителем транспортного средства по требованию сотрудника ГАИ, получение гражданином паспорта по достижениию 14 лет и т. д.

Использование как форма реализации административно-правовых норм состоит в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления. Заинтересованность участников общественных отношений в реализации принадлежащих им прав проявляется в сфере действия управомочивающих норм, а более широко – за пределами действия запретов, ограничений и обязывающих велений. Государство не обещает наград за сам факт реализации управомочивающих норм, тем более не грозит лишениями в случае отказа от реализации предоставленных прав. Содержание управомочивающих норм удовлетворяет их адресатов, а сам результат осуществления прав приносит желаемые блага[1]. Использование административно-правовых норм – это, например, такие действия, как реализация гражданином своего права на подачу обращения в государственный орган, получение высшего образования, поступление на государственную службу и т. д.

Эти три формы реализации административно-правовых норм, в ходе которых юридические нормы претворяются в жизнь непосредственно действиями субъектов общественных отношений, принято называть формами непосредственной реализации права. По сути, в таких формах осуществляются акты реализации прав и обязанностей субъектов административных правоотношений. Между тем осуществления актов реализации прав и обязанностей субъектов административного правоотношения недостаточно для его урегулирования. По результатам их осуществления должно быть принято основанное на законе государственно-властное решение органа исполнительной власти либо его должностного лица в виде индивидуального правоприменительного акта. Поэтому важной формой реализации административно-правовых норм является применение.

Применение административно-правовых норм состоит в принятии индивидуального юридического акта по конкретному делу. Нормы такого акта реализуются в процессе разрешения конкретного дела, связанного с осуществлением исполнительно-распорядительной деятельности. Применение административно-правовых норм не является обязанностью всех сторон управленческих отношений, оно относится к компетенции специально уполномоченных на то органов управления и должностных лиц.

[1] См.: Проблемы общей теории права и государства. С. 422.

Применение административно-правовых норм отражает сущность административно-правовых отношений. Именно в процессе применения административно-правовых норм наиболее четко прослеживаются форма и содержание данных правоотношений, их динамика. В процессе применения административно-правовых норм участвует орган государственного управления (исполнительной власти), который уполномочен принимать юридически значимое решение в отношении организационно не подчиненного ему субъекта.

Н.И. Матузов и А.В. Малько обоснованно считают, что «применять нормы права – это значит применять власть, а нередко – принуждение, санкции, наказание. Правоприменение осуществляют только специальные субъекты. Именно поэтому рядовые граждане не могут применять правовые нормы, иными словами, употреблять власть; такими прерогативами они не наделены»[1].

Таким образом, правоприменение рассчитано как на урегулирование правоотношений в сфере государственного управления, которые не связаны с противоправным поведением подвластных субъектов (такие правоотношения всегда направлены на реализацию прав и свобод граждан и организаций), так и на охрану данных правоотношений от противоправных посягательств.

В отличие от исполнения как формы реализации административно-правовых норм, составляющих обязанность всех, к кому они обращены, применение этих норм составляет обязанность лишь специально на то уполномоченных органов и должностных лиц.

По своему социальному содержанию применение административно-правовых норм представляет собой одну из правовых форм исполнительной управленческой деятельности.

Основным требованием правильного применения норм административного права является законность правоприменительной деятельности. Этот принцип в процессе применения административно-правовых норм выражается в ряде конкретных требований, обращенных к правоприменяющим органам и должностным лицам:

1) применение нормы административного права в каждом отдельном случае должно строго соответствовать подлинному ее содержанию, тем целям, для достижения которых она установлена;

2) норма административного права должна применяться в установленном государством порядке с соблюдением всех процессуальных требований, обеспечивающих правильность ее применения;

[1] Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, В.А. Малько. С. 328.

3) акт применения нормы административного права должен быть определенным образом оформлен, в частности иметь соответствующее наименование, дату принятия, должен быть подписан надлежащим должностным лицом;

4) акт применения нормы административного права должен быть в установленный срок объявлен заинтересованным органам и лицам, что составляет одно из необходимых условий его фактической реализации;

5) применяющий норму административного права орган обязан сам или через соответствующие подчиненные ему органы обеспечить фактическое проведение в жизнь акта правоприменения посредством организации его исполнения и проверки исполнения.

Некоторые административно-правовые нормы в соответствии с действующим законодательством могут применяться в судебном порядке (например, при рассмотрении судами жалобы на постановление административной комиссии о наложении штрафа или принятии судьей решения о привлечении к административной ответственности). Это свидетельствует о том, что для применения административно-правовых норм необходимы полномочия юридически властного характера.

Применение нормы административного права – это не одноактное действие, а определенный процесс, имеющий начало и конец и состоящий из ряда последовательных стадий. Каждая стадия механизма административно-правового регулирования может быть детализирована исходя из особенностей административных правоотношений.

Первая стадия механизма административно-правового регулирования – это стадия общего действия права (действие права в статике). На этой стадии правоприменителем устанавливается взаимосвязь абстрактной правовой нормы с конкретными жизненными обстоятельствами, порожденными юридическим фактом. При реализации данной стадии конкретным правоприменителем в конкретных административных правоотношениях она может быть разбита на несколько этапов:

1. Установление юридической основы дела. На этом этапе правоприменительного процесса дается правовая квалификация (юридическая оценка) установленным фактическим обстоятельствам дела, выбирается правовая норма, подлежащая применению, проверяется ее юридическая сила, подлинность текста, выясняется ее действие во времени, в пространстве и по кругу лиц.

2. Установление фактической основы дела. На данном Здесь устанавливаются и исследуются только те факты и обстоятельства, которые предусмотрены нормой права и являются юридически значимыми (правомерными

либо неправомерными), поскольку право не может применяться к обстоятельствам, не имеющим юридического характера.

На второй стадии механизма правоприменения происходят фактическая реализация прав и обязанностей субъектов административных правоотношений (динамика действия права) и принятие уполномоченным органом решения по делу. Вторая стадия также может подразделяться на два этапа:

1) фактическая реализация прав и обязанностей субъектов административного правоотношения. На этом этапе осуществляются сбор и оценка юридических доказательств, фактов (предметов, показаний свидетелей и очевидцев, документов, заключений специалистов и т. д.), добытых в установленных законом формах и порядке, представление документов, необходимых для реализации прав и законных интересов управомоченной стороны правоотношений, их оценка, направление запросов, рассмотрение ходатайств и т. д.

Всестороннее и полное исследование фактических обстоятельств, собранных в соответствии с требованиями закона, способствует достижению объективной истины по делу и правильному принятию решения;

2) принятие решения по делу. Это завершающая стадия процесса применения норм административного права.

Решение по делу сопровождается одновременно принятием полномочным органом (письменно или в иной форме) индивидуально-правового акта (акта применения права). Индивидуально-правовыми актами могут быть постановления, решения, распоряжения, приказы, издаваемые органами государственного управления (должностными лицами), а также акты судебных органов.

Действия по применению норм административного права в зависимости от характера и конкретных целей разделяются на две группы:

1) действия, имеющие своей непосредственной целью юридическое обеспечение удовлетворения тех или иных конкретных потребностей общества или личности;

2) действия по привлечению к ответственности нарушителей норм.

Таким образом, можно сделать вывод, что в процессе применения административно-правовой нормы отражается механизм административно-правового регулирования. Реализация административно-правовых норм создает необходимые условия для укрепления режима законности в сфере государственного управления, возникновения административно-правовых отношений, их изменения или прекращения.

## 3.3. Понятие и особенности административно-правовых отношений. Виды административных правоотношений

Административно-правовые отношения являются юридическим результатом регулирующего влияния административно-правовых норм на общественные отношения. Вместе с тем такие нормы регулируют преимущественно управленческие общественные отношения, т. е. отношения, которые возникают в сфере исполнительной и распорядительной деятельности органов исполнительной власти.

В теории права под правоотношением понимается возникающая на основе норм права индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризующаяся наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая (гарантируемая) принудительной силой государства[1]. Говоря об административных правоотношениях, следует отметить, что аппарат исполнительной власти обеспечивает решение задач в сферах хозяйственного, социально-культурного, административно-политического строительства и в иных отраслях управленческой деятельности.

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

Административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений, а потому характеризуются их общими признаками. Составные части административно-правовых отношений – субъекты, объекты, форма и содержание.

Отличительным признаком правоотношений является их нормативное обеспечение. Административно-правовая норма является основой возникновения административно-правовых отношений, так как она в общей форме предусматривает, что данное общественное отношение при соответствующих условиях и при наличии соответствующих субъектов становится административно-правовым. Например, административно-правовая норма гласит, что жалобы граждан на неправильные действия должностных лиц принимаются к рассмотрению органами государственного управления (долж-

[1] См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 87.

ностными лицами), в компетенцию которых входит решение затрагиваемых в жалобе вопросов. Что характерно для этой нормы, равно как и для любой другой? Она в общей форме, но не конкретно определенной, предусматривает, что во всех возможных случаях подачи жалобы в соответствующий орган управления возникает административно-правовое отношение, т. е. намечает предпосылку возникновения конкретного правоотношения, например между районным исполкомом и гражданином.

Неотъемлемыми элементами структуры правоотношений являются их субъекты. А.В. Поляков отмечает: «Любое правовое отношение по своему эйдетическому[1] смыслу предполагает участников, деятелей, которые в правовой теории называются субъектами»[2]. Особенности субъектного состава административных правоотношений проявляются в том, что в них всегда участвует орган государственного управления (исполнительной власти). Необходимым условием административных правоотношений является то, что данный орган должен обладать государственно-властными полномочиями по отношению к иной стороне данного правоотношения. Однако у этого правила может быть исключение – административно-правовые отношения могут складываться между двумя равнозначными по статусу органами государственного управления (например, согласование нормативных правовых актов).

Субъектами административно-правовых отношений являются:

1) граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, юридические лица, индивидуальные предприниматели, общественные (негосударственные) объединения;

2) органы государственного управления, их структурные подразделения, должностные лица.

В административно-правовом отношении, как и во всех других правоотношениях, урегулированных нормами права, одна из сторон обладает правом требовать от другой стороны поведения, предусмотренного административно-правовой нормой (корреспонденция прав и обязанностей).

Нормы устанавливают для одной стороны вид и меру возможного поведения, а для другой – вид и меру должного поведения.

Нормы права придают общественным отношениям правовую форму. По мнению В.Н. Протасова, форма правоотношения есть субъективные юридические права и обязанности, а содержание – фактическое правомерное по-

[1] От греч. eidos – сущность, ядро.

[2] Поляков А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2003. С. 734.

ведение субъектов, в рамках которого эти права и обязанности реализуются. Следовательно, форма (права и обязанности) активно воздействует на содержание (поведение), формирует его, а содержание определяет форму через изменение юридических норм путем правотворческой деятельности[1]. В.С. Нерсесянц рассматривает содержание правоотношения как конкретизированную форму выражения абстрактного юридического содержания реализуемой нормы объективного права[2].

Форма и содержание административного правоотношения находятся в неразрывной взаимосвязи и взаимообусловливают друг друга. Однако глубокий и всесторонний анализ формы и содержания общественных отношений невозможен без анализа их объекта. А.Ф. Вишневский отмечает: «Субъекты права участвуют в правоотношениях ради удовлетворения своих интересов и потребностей. Эти цели достигаются путем реализации их субъективных прав и обязанностей, вследствие чего стороны приобретают определенные блага, пользуются ими или охраняют их от посягательств. Такие разнообразные блага, на достижение, использование или охрану которых направлены интересы сторон правоотношения и ради чего реализуются их субъективные права и обязанности, принято рассматривать в качестве объектов правоотношения[3]».

В.С. Нерсесянц под объектом правового отношения предлагает понимать те материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения[4]. Именно объект общественных отношений опосредует их содержание, которое должно быть облечено в правовую форму.

В каждом конкретном правовом отношении его участники осуществляют те предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом данного отношения. Таким образом, объект является связующим узлом, фокусом правового отношения. К объектам можно отнести: вещи, материальные ценности; продукты духовного творчества; личные, нематериальные блага (здоровье, достоинство человека); общественные блага (законность, правопорядок, общественная безопасность).

---

[1] См.: Протасов В.Н. Теория права и государства. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 188.

[2] Нерсесянц В.С. Теория права и государства : крат. учеб. курс. М., 2001. С. 235.

[3] Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В.А. Кучинского. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 436.

[4] См.: Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. М., 2004. С. 382.

Все эти объекты являются объектами административно-правовых отношений в тех случаях, когда с ними связаны правомочия и юридические обязанности участников общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления.

Конкретный объект каждого административного правоотношения зависит от состава его субъектов и от конкретного содержания их административной правосубъектности.

Административно-правовые отношения, естественно, обладают всеми признаками правового отношения. Однако специфическая область их возникновения – сфера государственного управления – определяет ряд присущих им признаков, особенностей.

*Особенности административно-правовых отношений*:

1) складываются непосредственно в связи с решением органами государственного управления задач исполнительно-распорядительной деятельности;

2) в них всегда присутствует специальный субъект – орган государственного управления (исполнительной власти) либо его должностное лицо;

3) орган государственного управления или должностное лицо действует властно, распоряжаясь, т. е. реализуя принадлежащие ему полномочия государственно-властного характера;

4) они могут возникнуть по инициативе любой из сторон, но согласие второй стороны не является обязательным условием их возникновения, в тех случаях, когда таковое согласие (желание) требуется, оно играет роль фактора, предшествующего возникновению административно-правового отношения, не имеющего, однако, правообразующего значения, т. е. оно превращается тем самым в самостоятельный юридический факт;

5) споры между сторонами в большинстве случаев разрешаются во внесудебном (административном) порядке;

6) в случае нарушения одной из сторон требований административно-правовых норм эта сторона несет ответственность перед государством в лице его органов, каковыми являются, как правило, сами органы государственного управления.

Следовательно, *административно-правовое отношение* – это урегулированное нормой административного права общественное отношение, складывающееся в сфере государственного управления, в котором стороны выступают носителями взаимных юридических обязанностей и прав, обеспечиваемых и гарантированных государством.

В целом административно-правовые отношения характеризуются двумя самыми важными чертами: с одной стороны, это формы социальных отношений, поскольку в них обязательно участвуют люди или их объединения,

а с другой – это формы организационных отношений, в процессе реализации которых решаются задачи управленческой деятельности.

Основанием возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, так же как и всех других правовых отношений, являются юридические факты, т. е. такие факты, с которыми государство посредством норм права связывает возникновение, изменение или прекращение правовых отношений. Сами юридические факты не входят непосредственно в структуру правоотношения, а являются условием его возникновения. Как уже было отмечено, юридические факты могут возникнуть в результате проявления воли людей. Такие юридические факты именуются юридическими деяниями. Юридические факты могут возникнуть также независимо от воли людей. Эти юридические факты обычно именуются юридическими событиями (неволевые юридические факты).

Волевые юридические факты по признаку соответствия или несоответствия порождающей их воли праву делятся на две группы: правомерные юридические факты, например подача гражданином жалобы на незаконные действия должностного лица, и неправомерные юридические факты, или нарушения, например нарушение гражданином паспортного режима.

Административно-правовые отношения порождаются, изменяются и прекращаются как волевыми (правомерными и неправомерными), так и неволевыми юридическими фактами. К волевым неправомерным фактам, порождающим административно-правовые отношения, относятся незаконные действия или бездействие субъектов административного права. Круг этих фактов составляют административные проступки. Подача в регистрирующий орган заявления о регистрации индивидуального предпринимателя является волевым юридическим фактом в виде правомерного действия. Административно-правовые отношения порождаются также и неволевыми юридическими фактами. Например, смерть человека порождает административно-правовые отношения между органами ЗАГС и лицами, на которых государством возложена обязанность заявить о факте смерти.

Защита административно-правовых отношений состоит в обеспечении государством такого поведения субъектов административных отношений, которое отвечает требованиям административно-правовых норм. В большинстве случаев административно-правовые отношения складываются в полном соответствии с этими требованиями в результате добровольного их выполнения субъектами. В тех случаях, когда субъекты нарушают требования административно-правовых норм, возникает необходимость защиты этих отношений государством.

В большинстве случаев административно-правовые отношения защищаются в административном порядке, т. е. органами государственного управления. Непосредственное воздействие органов управления на участников административно-правовых отношений необходимо как средство быстрого решения практических вопросов исполнительно-распорядительной деятельности, реагирования на случай нарушения норм административного права и восстановления нарушенных прав и законных интересов.

Некоторые административно-правовые отношения в случаях, прямо предусмотренных законом, защищаются в судебном порядке. Это, например, отношения по поводу неточностей в списках избирателей на выборах в местные Советы депутатов, отношения по взысканию невнесенных в срок штрафов, наложенных в административном порядке, отношения по поводу финансовых нарушений, не преследуемых в уголовном порядке. В административном порядке защищаются не только административно-правовые, но и значительная часть других правовых отношений (например, трудовых, экологических, финансовых). Защита административно-правовых отношений в административном порядке заключается в применении уполномоченными на то органами государства мер государственного принуждения в пределах и порядке, установленных законом.

Защищая административно-правовые отношения, органы управления применяют нормы административного права, исходя из общих принципов их применения, строго соблюдая требования законности.

Диапазон управления, осуществляемый исполнительной властью, многоаспектный. Отношения, которые возникают в результате управленческой деятельности, различаются между собой по отдельным признакам, которые являются основанием для их классификации.

По различным классификационным основаниям можно выделить следующие *виды административно-правовых отношений*:

1. В зависимости от функциональной направленности правовой нормы, которой они урегулированы:

1) регулятивные – организационные управленческие отношения в обществе, связанные с решением задач исполнительной власти. Большинство административных правоотношений являются именно регулятивными. Это, например, отношения, складывающиеся в процессе руководства республиканскими органами государственного управления подчиненными им организациями, отношения, связанные с регистрационными и учетными действиями и т. д.

2) охранительные, складывающиеся по поводу правоохранительной деятельности путем применения к правонарушителям мер административного

принуждения, например мер административного пресечения (задержания), административной ответственности и других мер административного воздействия.

2. По содержанию:

1) материальные – возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права;

2) процессуальные – складывающиеся в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулирующиеся административно-процессуальными нормами.

3. Исходя из особенностей объекта правоотношения:

1) неимущественного характера;

2) имущественного характера.

4. По характеру взаимосвязей:

1) вертикальные – складывающиеся между органом государственного управления и иными субъектами права;

2) горизонтальные – складывающиеся между двумя не подчиненными друг другу органами государственного управления.

5. По способу защиты:

1) защищаемые в административном порядке;

2) защищаемые в судебном порядке.

Защита административно-правовых отношений осуществляется в большинстве случаев в административном порядке, т. е. непосредственно распоряжением уполномоченного на то органа исполнительной власти, во внесудебном порядке, в границах административной юрисдикции. Судебная защита административно-правовых отношений гарантируется Конституцией и иным законодательством Республики Беларусь, а права и свободы человека и гражданина защищаются судом путем обжалования в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Таким образом, описанные элементы механизма административно-правового регулирования в своей совокупности, взаимосвязи и логичной последовательности позволяют достичь целей, решить задачи и выполнить функции государственного управления путем обеспечения воздействия права на его участников.

Спецификой целей, задач и функций обусловлено действие механизма административно-правового регулирования ОВД.

Органы внутренних дел – это государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность. Достижение ука-

занных целей происходит преимущественно в рамках механизма административно-правового регулирования, которому присущи все названные элементы.

Правовой статус ОВД, а также иных участников административных правоотношений установлен совокупностью административно-правовых норм, входящих в законодательные акты, акты, принимаемые Советом Министров Республики Беларусь. Кроме того, МВД является республиканским органом государственного управления и само наделено нормотворческими полномочиями. МВД принимает постановления, содержащие административно-правовые нормы, регламентирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности органов внутренних дел, а министр внутренних дел вправе издавать приказы, направленные на регулирование внутриорганизационных управленческих отношений в системе органов внутренних дел.

Внешневластные административные правоотношения, складывающиеся в рамках механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел, могут быть как регулятивные (регистрация автотранспорта граждан, выдача паспорта), так и правоохранительные (привлечение правонарушителя к административной ответственности). Данные правоотношения могут также возникать по инициативе любой из сторон, в результате действий как должностных лиц органов внутренних дел (задержание физического лица), так и иных субъектов права (обжалование гражданином действий сотрудника органов внутренних дел).

Для реализации своих прав и обязанностей участники правоотношений в сфере внутренних дел реализуют административно-правовые нормы в указанных формах. Граждане и юридические лица используют (подача обращений в органы внутренних дел), соблюдают (воздержание от совершения административных правонарушений) и исполняют (выполнение законных требований сотрудника органов внутренних дел) предписания административно-правовых норм. В целях реализации своих функций сотрудники органов внутренних дел осуществляют правоприменительную деятельность. Применяя административно-правовые нормы должностные лица органов внутренних дел в рамках своей компетенции издают индивидуально-правовые акты, направленные на разрешение индивидуально-конкретной ситуации в сфере регулируемых правоотношений. Это может быть как регулятивный правоприменительный акт (выдача лицензии на осуществление определенного вида деятельности), так и правоохранительный (вынесение постановления по делу об административном правонарушении).

В судебно-экспертной деятельности проявляются те же признаки механизма административно-правового регулирования. Государственный комитет судебных экспертиз не является республиканским органом государственного управления и, соответственно, не наделен внешневластной управленческой компетенцией в том объеме, который присущ органам исполнительной власти. Вместе с тем он тесно взаимодействует с иными органами управления в рамках административно-правовых отношений, обладая при этом в некоторых случаях и властными полномочиями по отношению к ним. Так, центральный аппарат Государственного комитета судебных экспертиз осуществляет в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере судебно-экспертной деятельности, а также координацию деятельности других государственных органов, иных организаций и физических лиц в этой сфере. Кроме того, Государственный комитет судебных экспертиз уполномочен осуществлять надзор за качеством оказания медицинской помощи организациями здравоохранения независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности, что характерно именно для органа государственного управления. Государственный комитет судебных экспертиз и его должностные лица вступают в административно-правовые отношения и с гражданами, а также с юридическими лицами. Так, данный орган рассматривает обращения граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, организует личный прием граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, их представителей и представителей юридических лиц. Сотрудники при исполнении служебных обязанностей имеют право применять физическую силу, специальные средства. Все организации, их должностные лица и граждане обязаны выполнять законные требования сотрудников и лиц гражданского персонала из числа судебных экспертов.

ГЛАВА 4

# ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 4.1. Полномочия Президента Республики Беларусь в области государственного управления

Во всех современных государствах имеется институт главы государства. Главой государства является должностное лицо или государственный орган, который занимает, как правило, высшее место в иерархии институтов власти.

Глава государства в Республике Беларусь занимает важнейшее место в системе государственной власти, обладая широкой компетенцией, во многом совпадающей с публичными функциями государства. В.И. Шабайлов указывает, что Президент Республики Беларусь не входит в структуру ни одной из ветвей власти, не является ни законодательной, ни исполнительной, а тем более судебной властью, а равным образом особой, четвертой ветвью власти, стоящей над другими ветвями власти. Президент обеспечивает взаимодействие между ветвями власти, не может не функционировать вне их, призван осуществлять в той или иной мере законодательные, исполнительные и судебные функции[1].

Г.А. Василевич отмечает: «Президент занимает особое место в системе государственной власти в силу того, что он сочетает осуществление функций Главы государства и, исходя из анализа конституционных норм, также и главы исполнительной власти, принимает акты, определяющие статус органов государства»[2].

---

[1] См.: Шабайлов В.И. Конституционные основы устройства публичной власти в Республике Беларусь // О-во и экономика. 1998. № 12. С. 62–81.

[2] Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: конституционно-правовой статус : учеб. пособие. 2-е изд., доп. Минск, 1999. С. 62.

Правовой статус Президента закреплен Конституцией (гл. 3), Законом Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь». Президент занимает особое место в системе государственных органов, осуществляя государственную власть в качестве Главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Согласно ст. 79 Конституции Президент как Глава государства:

1) является гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина;

2) олицетворяет единство народа;

3) гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики;

4) представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями;

5) принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности;

6) обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти.

Исходя из этих функций Президент обладает широкими полномочиями в различных сферах жизни государства. В одних случаях эти полномочия носят прерогативный характер, т. е. принадлежат исключительно ему, а в других – соприкасаются с полномочиями других органов государственной власти, способствуя решению вопросов во взаимодействии, на основе принципа разделения властей.

Г.А. Василевич усматривает особенности правового положения Президента как Главы государства в том, что «он исполняет возложенные на него Конституцией задачи прежде всего лично, а также инициируя деятельность республиканских органов государственного управления, поскольку именно Президентом обеспечивается их согласованное функционирование и взаимодействие. Президент тесно связан своими полномочиями с законодательной и судебной властями, но особенно – с исполнительной властью. Особенность статуса Президента Республики Беларусь состоит в том, что он выступает, с одной стороны, в качестве арбитра, с другой – сам может активно руководить правительством, подчиненными органами»[1].

Совокупность президентских полномочий сбалансирована с полномочиями других органов государственной власти, образуя систему сотрудниче-

[1] Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: конституционно-правовой статус. Минск, 1998. С. 73. (Сер.: «Юридический справочник», прил. к журн. «Право и экономика».

ства и взаимных противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений.

Особенно обширны полномочия Президента по отношению к исполнительной власти. Эти полномочия относятся как к области формирования ее организационной системы и кадрового обеспечения, так и к содержательной части важнейших направлений ее функционирования, обеспечения законности в сфере государственного управления.

Если провести самую общую классификацию полномочий Президента, то можно выделить их две основные группы. В первую группу следует отнести полномочия Главы государства в законотворческой деятельности. А.В. Матусевич и В.Н. Дубовицкий отмечают, что по действующему законодательству Республики Беларусь «законодательная власть в республике принадлежит трем субъектам: избирательному корпусу путем республиканского референдума, Национальному собранию и Президенту»[1]. Вторую группу составляют полномочия, касающиеся функционирования исполнительной власти в собственном смысле этого слова. За Президентом сохраняется ряд полномочий по осуществлению исполнительной власти.

Классификация полномочий Главы государства в области государственного управления имеет большое значение как в практическом плане, так и в научном, поскольку служит основой для внесения конкретных предложений по совершенствованию законодательства в данной области государственной деятельности.

Механизм воздействия Президента на развитие общественных отношений в области государственного управления раскрывается в правовых нормах, закрепляющих его полномочия в данной области, и правоотношениях, возникающих в связи с их реализацией.

В научных исследованиях проявляется стремление либо поставить знак тождества между исполнительной властью и институтом президентства, либо выделить, обособить Президента и говорить о наличии самостоятельной президентской власти.

Согласно ст. 79 и 106 Конституции Президент «встроен» в исполнительную власть таким образом, чтобы иметь как по вертикали, так и по горизонтали соответствующие исполнительные структуры, посредством которых осуществляется его политика, реализуются декреты, указы и распоряжения. Конституция предполагает, что Президент должен определять общие конту-

[1] Правотворческая деятельность в Республике Беларусь / А.В. Матусевич [и др.] ; под ред. А.В. Матусевича. Минск, 1997. С. 76–77.

ры деятельности системы органов исполнительной власти, а Совет Министров реализует их на практике. Это означает, что из двух сфер деятельности республиканских органов исполнительной власти – политической и исполнительно-распорядительной – Президент ближе к сфере политической, а Совет Министров – к исполнительно-распорядительной.

Полномочия Президента в области государственного управления можно разбить на три группы: полномочия в области определения структуры и системы органов исполнительной власти; полномочия в области кадровой политики; полномочия по регулированию, организации, контролю деятельности органов государственного управления.

Полномочия Президента в области определения структуры правительства закреплены п. 7 ст. 84, ст. 106 Конституции, ст. 17 Закона «О Президенте Республики Беларусь», которые определяют, что Президент наделен полномочиями формировать и распускать правительство (т. е. исполнительную власть) и управлять им.

Так, например, Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» определена структура правительства, система республиканских органов государственного управления; указом Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2018 г., № 91-дсп «О структуре и численности государственных органов» определены структура и система местных органов исполнительной власти.

Следовательно, к исключительному ведению Президента относятся образование, преобразование и ликвидация органов исполнительной власти. Он определяет основные задачи, возлагает на них конкретные обязанности, а также устанавливает для них определенные правомочия, назначает и освобождает их руководителей. Президент осуществляет контроль за деятельностью всей системы органов исполнительной власти.

Президенту предоставлено право утверждать положения о некоторых республиканских органах государственного управления. Так, в соответствии с подп. 1.6 п. 1 Указа Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» положения о министерствах внутренних дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям, Комитете государственной безопасности, Государственном пограничном комитете, Государственном таможенном комитете, Государственном военно-промышленном комитете, т. е. о так называемом силовом блоке, утверждаются Президентом, положения об иных министерствах, государственных комитетах – Советом Министров.

Данные органы подчиняются Президенту, что обеспечивает контроль над ними со стороны Президента и надежную поддержку его власти внутри страны. Это служит залогом стабильности белорусского государства.

Полномочия Президента в области кадровой политики определены п. 16 ст. 84 Конституции, п. 7 ст. 17 Закона «О Президенте Республики Беларусь», указе Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь», которые предусматривают, что Президент назначает на должность и освобождает от должности руководителей органов исполнительной власти.

Президент своими правовыми актами непосредственно предписывает принять необходимые меры по определенным вопросам в пределах своих полномочий; поручает выполнение конкретных обязанностей; инициирует проведение определенных мероприятий; дает разрешение на совершение определенных действий.

Президент при необходимости издает акты (декреты, указы), направленные на регулирование отношений в различных областях и сферах государственного управления. Чаще всего Президент регулирует отношения в области налогов, экономики, финансов, рынка ценных бумаг, банковской деятельности, предпринимательской деятельности. Например, Декретом Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» в целях развития Парка высоких технологий, инновационной сферы и построения современной цифровой экономики в Республике Беларусь срок действия специального правового режима Парка высоких технологий продлен до 1 января 2049 г. с сохранением принципа экстерриториальности, резидентам Парка дополнительно предоставлено право на осуществление в установленном порядке: образовательной деятельности в сфере информационно-коммуникационных технологий; деятельности в сфере киберспорта, включая подготовку киберспортивных команд, организацию и проведение соревнований, организацию их трансляций; деятельности в сфере искусственного интеллекта, создания систем беспилотного управления транспортными средствами. Декретом Президента Республики Беларусь от 5 марта 2002 г. № 7 «О совершенствовании государственного управления в сфере науки» в целях совершенствования государственного управления в сфере науки, повышения эффективности использования научного потенциала Республики Беларусь образована система органов государственного управления в сфере науки, в которую вошли Государственный комитет по науке и технологиям (ГКНТ), Высшая аттестационная комиссия (ВАК) и Национальная академия наук Беларуси.

Президент наделен широким кругом полномочий по обеспечению законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

Контрольные полномочия Президента предопределены конституционными функциями, выполняемыми Главой государства. Практически нет

таких сфер и областей в государственном управлении, в которых он не выполнял бы ответственнейшие функции и не обладал бы государственно-властными полномочиями.

Главными направлениями контрольной деятельности Президента являются: контроль в процессе формирования органов управления; контроль за содержанием деятельности аппарата государственного управления, фактическими результатами, за качеством руководства; контроль за системой, численностью и структурой аппарата государственного управления, организационно-правовыми формами, методами и стилем его работы; контроль за исполнением законов, декретов и указов Президента, соблюдением государственной дисциплины; контроль за обеспечением и охраной прав граждан и общественных организаций в области государственного управления.

Президент наделен правом издавать декреты, указы, директивы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь; председательствовать на заседаниях Правительства. Эта прерогатива позволяет ему не только контролировать деятельность Правительства, но и вносить на рассмотрение Совета Министров дела, по которым у него нет разногласий с Правительством, и откладывать рассмотрение некоторых других, по которым компромисс не был достигнут; отменять акты Правительства. Кроме того, Правительство подотчетно Президенту по вопросам всей своей деятельности. Подотчетность представляет собой форму или один из видов контроля, позволяет непосредственно или через создаваемые Президентом органы осуществлять контроль за соблюдением законодательства местными органами управления, отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству.

Президент осуществляет и такие конституционные полномочия, которые в содержательном смысле влияют и даже определяют решения и действия органов исполнительной власти. Ему предоставлены значительные полномочия в области обороны, обеспечения правопорядка и безопасности.

Прерогативой Президента как Главы государства является назначение и отзыв дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах при международных организациях, имеющих дипломатические ранги.

Также при Президенте создаются различные консультационные органы (комиссии, советы) для выработки предложений по важнейшим вопросам государственного строительства. Например, Указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 1994 г. № 209 «Об утверждении Поло-

жения о порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Беларусь, и образовании при Президенте Республики Беларусь Комиссии по вопросам гражданства» создана указанная Комиссия, ее председателем является заместитель главы Администрации Президента, в состав входят: начальник главного управления по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти, вопросам гражданства и помилования Администрации Президента (заместитель председателя Комиссии); председатель Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации (заместитель председателя Комиссии); заместитель Председателя Конституционного Суда; первый заместитель генерального секретаря Белорусского Общества Красного Креста, министры внутренних дел, иностранных дел, образования, труда и социальной защиты, юстиции и председатель Комитета государственной безопасности.

## 4.2. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь. Правовые акты Президента Республики Беларусь

Конкретное выражение деятельности Президента проявляется в реализации его компетенции. Традиционно в юридической литературе выделяют две основные формы управленческой деятельности: правовую и неправовую (организационную). Эти формы присущи любому органу государства.

В соответствии со ст. 85 Конституции Президент издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. В случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издает декреты, имеющие силу законов. Однако п. 5 ст. 2 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» закрепляет, что законодательными актами являются Конституция, законы, декреты и указы Президента, т. е. к законодательным актам относятся и указы Президента. Ст. 15 Закона указывает четвертый акт Президента – директиву.

Декрет Президента – нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией для правового регулирования наиболее важных общественных отношений в случаях особой необходимости (временный декрет) либо на основании делегирован-

ных Президенту Национальным собранием законодательных полномочий. Декреты Президента издаются по любым вопросам, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменять этот Закон, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу.

Ввиду особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению Правительства, они скрепляются подписью премьер-министра. Временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат.

Указ Президента – нормативный правовой акт Главы государства, издаваемый им для реализации своих полномочий.

В целях системного решения вопросов, имеющих приоритетное политическое, социальное и экономическое значение, могут издаваться указы программного характера – *директивы Президента*. Президентом издано восемь директив: директива от 11 марта 2004 г. № 1 «О мерах по укреплению общественной безопасности и дисциплины», директива от 27 декабря 2006 г. № 2 «О дебюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения», директива от 14 июня 2007 г. № 3 «О приоритетных направлениях укрепления экономической безопасности государства», директива от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», директива от 31 августа 2015 г. № 5 «О развитии двусторонних отношений Республики Беларусь с Китайской Народной Республикой», директива от 04 марта 2019 г. № 6 «О развитии села и повышении эффективности аграрной отрасли», директива от 04 марта 2019 г. № 7 «О совершенствовании и развитии жилищно-коммунального хозяйства», директива от 04 марта 2019 г. № 8 «О приоритетных направлениях развития строительной отрасли».

*Распоряжениями Президента* могут устанавливаться особенности применения норм права к определенным субъектам (в том числе изменения норм права применительно к определенным субъектам), оперативно решаться вопросы распорядительного и (или) организационного характера, относящиеся к компетенции Президента.

Декреты, указы, директивы и распоряжения оформляются в письменном виде. Президент может также давать устные поручения, указания, которые подлежат обязательному исполнению. Не исключено, что устные указания и поручения затем могут быть облечены в письменную форму.

## 4.3. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие и структура

В создании условий для выполнения Президентом возложенных на него функций и полномочий важную роль играет непосредственно ему подчиненный аппарат.

Аппарат Президента образуют органы государственного управления, выполняющие определенные функции, направленные на оказание помощи в реализации полномочий Президента, выполнение его поручений, решение поставленных им задач. Органы, входящие в аппарат Президента, не состоят в подчиненности, но активно взаимодействуют при реализации возложенных на них функций.

В юридической литературе нет единства взглядов по поводу перечня органов, входящих в аппарат Президента. Среди органов, непосредственно подчиненных Президенту, следует выделять органы, которые обеспечивают его деятельность и призваны способствовать реализации его полномочий по различным направлениям, и органы, которые подчинены Президенту, но реализуют самостоятельные функции, решая возложенные на них задачи. В первую группу входят Администрация Президента, Управление делами Президента, Совет Безопасности и Служба безопасности Президента. Ко второй группе относятся Комитет государственного контроля, Национальный статистический комитет, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте, Высшая аттестационная комиссия.

В аппарат Президента входят органы первой группы.

Важный орган в структуре аппарата Президента – *Администрация Президента*, которая является органом государственного управления, обеспе-

чивающим деятельность Президента в области государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, осуществляющим подготовку, выполнение решений Президента и контроль за их исполнением. В Конституции прямо закреплено, что Президент образует, упраздняет и реорганизует Администрацию (п. 5 ст. 84 Конституции). Положение об Администрации утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 13 февраля 2017 г. № 40.

Главными задачами Администрации являются: обеспечение реализации Президентом полномочий в области государственной кадровой политики, идеологии белорусского государства, права, социально-экономической политики, внешней политики, деятельности государственных органов и иных организаций по дебюрократизации государственного аппарата, а также по работе с обращениями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц, а также иных полномочий, определенных Конституцией и законодательными актами; обеспечение подготовки и внесение на рассмотрение Главы государства проектов решений Президента, выполнения и контроля за исполнением решений Президента, за исключением случаев, определенных Президентом; обеспечение взаимодействия Президента с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления, общественными и религиозными организациями (объединениями) и другими общественно-политическими институтами, а также со средствами массовой информации; организационное, информационное, экспертно-аналитическое и правовое обеспечение деятельности Президента; иные задачи, определенные законами или решениями Президента.

Основные функции Администрации: общее руководство работой по подбору, расстановке, аттестации и формированию резерва руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций, контроль за организацией этой работы; формирование единой системы учета руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций, ведение кадрового реестра Главы государства; общее руководство деятельностью государственных органов и иных государственных организаций по подготовке, переподготовке, стажировке и повышению квалификации руководящих кадров и лиц, включенных в резервы руководящих кадров; согласование назначения на должности и освобождения от должностей в случаях, предусмотренных законодательством; подготовка материалов по вопросам награждения государственными наградами Республики Беларусь и объявления Благодарности Президента, осуществление контроля за вручением государственных на-

град, ведение персонального учета лиц, награжденных государственными наградами; координация и анализ эффективности идеологической работы в республике, осуществление мониторинга ее организации и проведения, обеспечение взаимодействия государственных органов, общественных объединений и иных организаций в сфере идеологии белорусского государства; изучение общественного мнения, анализ общественно-политической ситуации в регионах страны, прогнозирование ее развития; подготовка материалов для ежегодных посланий Президента белорусскому народу и Национальному собранию; участие в подготовке предложений по определению основных направлений государственной внутренней и внешней политики, а также механизма ее реализации и др.

Руководителем Администрации является глава Администрации, который назначается на должность и освобождается от должности указом Президента. Глава Администрации имеет право без специальных на то полномочий выступать в качестве представителя Президента в Палате представителей и Совете Республики, Конституционном суде. Глава Администрации имеет четырех заместителей, в том числе первого, в его отсутствие обязанности исполняет первый заместитель. Заместители главы Администрации, помощники, пресс-секретарь Президента назначаются на должность и освобождаются от должности указами Президента по представлению главы Администрации. Структура и общая численность работников Администрации утверждаются Президентом по представлению главы Администрации.

В Администрации создается коллегия, в состав которой входят глава Администрации (председатель коллегии), его заместители, а также другие работники Администрации. Численный и персональный состав коллегии утверждается Президентом. Заседания коллегии проводятся по мере необходимости под председательством главы Администрации. Заседания коллегии считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общей численности членов коллегии.

На заседаниях коллегии рассматриваются вопросы деятельности государственных органов, иных государственных организаций по выполнению решений Президента, а также иные вопросы, входящие в компетенцию Администрации.

В структуру Администрации входят: глава Администрации, четыре заместителя (в том числе первый), помощники Президента, главное управление кадровой политики, главное идеологическое управление, главное государственно-правовое управление, главное организационное управление, главное управление по взаимоотношениям с органами законодательной

и судебной власти, вопросам гражданства и помилования, главное экономическое управление, главное управление по работе с обращениями граждан и юридических лиц, управление внешней политики, управление региональной политики, канцелярия Президента, пресс-служба Президента, приемная Президента, отдел государственного протокола Президента, отдел подготовки выступлений.

В целях информационно-аналитического обеспечения деятельности государственных органов и должностных лиц по стратегическим направлениям внешней и внутренней политики, проведения научных исследований состояния, тенденций развития международных, общественно-политических и социально-экономических процессов Указом Президента Республики Беларусь от 12 февраля 2019 г. № 49 создан Белорусский институт стратегических исследований и одновременно ликвидирован Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. Институт является юридическим лицом, подчиненным Президенту.

Организация деятельности Белорусского института стратегических исследований осуществляется в соответствии с годовыми тематическими планами, утверждаемыми главой Администрации, а также поручениями Президента, Главы Администрации и его заместителя, курирующего деятельность института в соответствии с его компетенцией.

Белорусский институт стратегических исследований осуществляет следующие функции:

1) анализ состояния международных отношений, геополитических изменений в глобальном, региональном и субрегиональном аспектах, подготовка рекомендаций по укреплению авторитета Республики Беларусь в мире;

2) анализ внутриполитических процессов в стране и подготовка рекомендаций, направленных на совершенствование проведения государственной политики в различных областях, работы в информационной сфере;

3) согласование разрабатываемых государственными органами документов стратегического планирования (доктрины, концепции, стратегии);

4) мониторинг средств массовой информации (в том числе иностранных государств), иных источников информации, в том числе с использованием программно-аппаратных средств;

5) проведение научных исследований состояния, тенденций развития внешнеполитических и внутриполитических процессов, включая фундаментальные и прикладные исследования;

6) распространение результатов аналитических и научных исследований, в том числе в средствах массовой информации;

7) разработка рекомендаций по использованию результатов научных исследований и содействие их практическому внедрению;

8) участие в выполнении межгосударственных научных программ и проектов, осуществление международного сотрудничества по вопросам, входящим в компетенцию;

9) организация мероприятий по вопросам, входящим в компетенцию, в том числе конференций (симпозиумов, семинаров), в соответствии с утвержденными планами, по поручению Президента, Администрации либо на основе заключенных договоров;

10) иные функции, предусмотренные законодательными актами, поручениями Президента, Администрации.

Руководителем Белорусского института стратегических исследований является директор, как правило, имеющий ученую степень доктора или кандидата наук. Директор назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению Главы Администрации.

*Управление делами Президента Республики Беларусь* является республиканским органом государственного управления, подчиненным непосредственно Президенту. Его правовой статус определен Положением, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2010 г. № 620.

Управление делами Президента является органом государственного управления, подчиненным непосредственно Президенту, осуществляющим в пределах компетенции обеспечение и обслуживание деятельности Президента, Администрации, Государственного секретариата Совета Безопасности, Национального собрания, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, иных государственных органов (организаций), определяемых Главой государства.

Согласно Положению основными задачами Управления делами Президента являются: финансовое, материально-техническое, социально-бытовое, медицинское обеспечение деятельности республиканских органов государственного управления; организация отдыха и оздоровления граждан Республики Беларусь и иностранных граждан; создание надлежащих условий для пребывания в Беларуси официальных делегаций иностранных государств и международных организаций, дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств и представительств международных организаций, в том числе пребывания руководителей и сотрудников этих представительств и учреждений; обеспечение сохранности уникальных заповедных мест Беларуси, имеющих национальное и международное значение; поддержание и развитие белорусских

народных промыслов, сохранение исторических традиций и ремесленного искусства; обеспечение проведения государственной политики в сфере гуманитарной деятельности.

Руководителем Управления делами Президента является управляющий делами Президента, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом. Управляющий делами Президента имеет трех заместителей, в том числе первого, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению управляющего делами Президента. В Управлении делами Президента создается коллегия, в состав которой входят управляющий делами Президента (председатель коллегии), его заместители, а также другие работники Управления делами Президента и руководители подчиненных организаций. Численный и персональный состав коллегии утверждается Президентом по предложению управляющего делами Президента. На заседаниях коллегии Управления делами Президента рассматриваются вопросы деятельности Управления делами Президента, подчиненных организаций, хозяйственных обществ.

В структуру Управления делами Президента входят: секретариат управляющего делами Президента, главное финансовое управление, управление экономики, юридическое управление, управление контроля, отдел строительства и жилищно-коммунального хозяйства, отдел природных комплексов и промышленного производства, организационный отдел, отдел кадровой работы, отдел делопроизводства и сектор агропромышленного комплекса.

В целом структура Управления делами Президента включает порядка 100 подчиненных организаций, расположенных на территории Республики Беларусь и за ее пределами. В ведении Управления делами Президента находятся четыре Национальных парка – «Беловежская пуща», «Нарочанский», «Припятский» и «Браславские озера», а также Березинский биосферный заповедник, столичные гостиничные комплексы «Президент-отель», «Минск», «Планета», «Юбилейный».

Особое место в структуре Управления делами Президента занимает Департамент по гуманитарной деятельности, действующий на основании Положения, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 ноября 2001 г. № 660. В соответствии с Положением Департамент по гуманитарной деятельности реализует проведение государственной политики в сфере гуманитарной деятельности юридических и физических лиц Республики Беларусь, управление деятельностью по организации учета, хранения, оценки и реализации имущества (за исключением денежных средств, ценных

бумаг, а также имущественных прав, долей в уставных фондах юридических лиц), изъятого, арестованного, а также конфискованного или обращенного в доход государства иным способом.

Основными задачами Департамента по гуманитарной деятельности являются: методологическое обеспечение надлежащей организации учета, хранения, оценки и реализации имущества, изъятого, арестованного или обращенного в доход государства; взаимодействие с государственными органами, уполномоченными в соответствии с законодательством производить изъятие, арест или обращение в доход государства имущества иным способом, по вопросам, относящимся к компетенции Департамента по гуманитарной деятельности; реализация проведения государственной политики в сфере гуманитарной деятельности, включая оздоровление детей за рубежом.

Департамент по гуманитарной деятельности возглавляет директор, который назначается на должность и освобождается от должности управляющим делами Президента по согласованию с Президентом.

Важным органом в структуре президентской власти является *Совет Безопасности Республики Беларусь*, который в соответствии с п. 27 ст. 84 Конституции формирует и возглавляет Президент. Этот орган является более уполномоченным по отношению к правительству и всей системе органов исполнительной власти. Его решения обязательны для исполнения правительством. Через этот орган, который выносит решения по важнейшим вопросам государственного строительства и обеспечения национальной безопасности, Президент руководит многими сторонами деятельности правительства и, следовательно, выполняет исполнительские функции в государстве. Свою деятельность Совет Безопасности осуществляет на основании Положения, утвержденного Указом Президента. Решения этого органа, как правило, оформляются указами Президента.

Совет Безопасности является высшим коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым в целях определения военной политики республики в области безопасности, стратегии, принципов военного строительства, обеспечения гарантированной защиты суверенитета, оборонного потенциала республики, ее экологического состояния, прав и свобод граждан.

Указом Президента Республики Беларусь от 13 января 2016 г. № 7 «О составе Совета Безопасности Республики Беларусь» утвержден состав этого органа. В него входят: Президент (председатель Совета Безопасности), премьер-министр, председатели палат Парламента, председатель Верховного Суда, глава Администрации, государственный секретарь Со-

вета Безопасности, председатель Комитета государственного контроля, генеральный прокурор, председатель Следственного комитета, председатель правления Национального банка, министры внутренних дел, иностранных дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям, председатель Комитета государственной безопасности, председатель Государственного военно-промышленного комитета, председатель Государственного пограничного комитета, начальник Генерального штаба Вооруженных сил – первый заместитель министра обороны, помощник Президента по национальной безопасности. Совет Безопасности издает постановления, которые подписывает Президент.

При Совете Безопасности создаются комиссии, направлением деятельности которых является сфера ответственности Совета Безопасности. Например, Указом Президента Республики Беларусь от 8 апреля 2013 г. № 164 «О межведомственной комиссии по военно-техническому сотрудничеству и экспортному контролю при Совете Безопасности Республики Беларусь» создана одноименная комиссия, которая является уполномоченным коллегиальным органом по координации деятельности государственных органов и иных организаций Республики Беларусь в области военно-технического сотрудничества Республики Беларусь с иностранными государствами и экспортного контроля, а также осуществлению контроля за реализацией государственной политики в указанной области.

Правовые и организационные основы деятельности, полномочия *Комитета государственного контроля Республики Беларусь* и его территориальных органов устанавливает Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. № 142-З «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах».

Деятельностью Комитета государственного контроля руководит председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом.

Комитет государственного контроля является государственным органом, осуществляющим государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, а также иные вопросы в соответствии с законами и решениями Президента. Систему органов Комитета государственного контроля образуют центральный аппарат Комитета государственного контроля, его территориальные органы, территориальные органы финансовых расследований Комитета государственного контроля. Территориальными органами Комитета государственного контроля являют-

ся комитеты государственного контроля областей и межрайонные комитеты государственного контроля.

В структуру Комитета государственного контроля входят Департамент финансовых расследований, Департамент финансового мониторинга с правами юридических лиц и иные структурные подразделения.

Основными задачами Комитета государственного контроля и его территориальных органов являются: защита интересов государства от противоправных посягательств в экономической сфере, обеспечение экономической безопасности Республики Беларусь; осуществление государственного контроля за эффективным и рациональным использованием организациями и индивидуальными предпринимателями бюджетных средств и государственной собственности; проведение комплексных мероприятий по выявлению системных нарушений законодательства и отрицательных тенденций в экономике и социальной сфере; выявление неиспользуемых резервов повышения эффективности экономической деятельности, развития реального сектора экономики; предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в экономической сфере и др.

Президент осуществляет общее руководство и контроль за деятельностью Комитета государственного контроля и его территориальных органов; принимает решения об образовании Комитета государственного контроля, об образовании, реорганизации и ликвидации его департаментов, комитетов государственного контроля областей; утверждает положения о Комитете государственного контроля и его департаментах; утверждает штатную численность работников органов Комитета государственного контроля, в том числе работников Комитета государственного контроля; назначает на должность и освобождает от должности председателя Комитета государственного контроля, его заместителей и руководителей департаментов Комитета государственного контроля, согласовывает назначение на должность и освобождение от должности председателей комитетов государственного контроля областей и др.

Председатель Комитета государственного контроля непосредственно руководит деятельностью Комитета государственного контроля и его территориальных органов, организует и контролирует их работу, несет персональную ответственность за решение задач и выполнение функций, возложенных на Комитет государственного контроля; решает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля, планированием, назначением и проведением проверок и мониторингов; назначает в установленном порядке на должность и освобождает от должности работников Комитета государственного контроля, председателей и заместителей

председателей комитетов государственного контроля областей, председателей межрайонных комитетов государственного контроля, заключает с ними контракты, если иное не предусмотрено законами и решениями Президента; издает приказы и распоряжения, дает поручения и указания, обязательные для исполнения всеми работниками Комитета государственного контроля и его территориальных органов и др.

Указом Президента Республики Беларусь от 26 августа 2008 г. № 445 «О некоторых вопросах органов государственной статистики» в целях повышения эффективности работы органов государственной статистики, их независимости при осуществлении государственной статистической деятельности Министерство статистики и анализа было преобразовано в *Национальный статистический комитет Республики Беларусь* (Белстат), который является республиканским органом государственного управления в области государственной статистики, проводит государственную политику в области государственной статистики, осуществляет регулирование и управление, а также координацию деятельности других государственных органов, иных организаций в этой области и подчиняется непосредственно Президенту.

Белстат возглавляет председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Председатель Белстата подчиняется Президенту и входит в состав Совета Министров.

В систему органов государственной статистики входят: республиканский орган государственного управления в области государственной статистики; территориальные органы государственной статистики. К территориальным органам государственной статистики относятся главные статистические управления областей и г. Минска.

В структуру центрального аппарата Белстата входят главные управления, управления, отделы, секторы.

Основными задачами Белстата являются: разработка научно обоснованной статистической методологии и ее совершенствование в соответствии с национальными и международными стандартами в области статистики; сбор, обработка, обобщение, накопление, хранение и защита статистических данных (информации) на основе статистической методологии; представление сводных статистических данных (информации) Президенту, Национальному собранию, Совету Министров, Администрации, Комитету государственного контроля, республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Совету Министров, областным и Минскому городскому исполнительным комитетам; распространение сводных статистических данных (информации).

Председатель Белстата руководит деятельностью Белстата и несет персональную ответственность за решение возложенных на Белстат задач; назначает на должности и освобождает от должностей руководителей территориальных органов государственной статистики и подчиненных организаций; утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Белстата, численность работников территориальных органов государственной статистики в пределах установленной общей численности работников Белстата и фонда оплаты их труда и др.

В Белстате создается коллегия в составе председателя Белстата (председатель коллегии), его заместителей, руководителей структурных подразделений центрального аппарата Белстата, а также руководителей территориальных органов государственной статистики и подчиненных организаций. Численность и персональный состав коллегии утверждаются Президентом по представлению председателя Белстата. Решения коллегии оформляются протоколами.

В целях совершенствования деятельности органов предварительного следствия, усиления защиты прав и законных интересов граждан в досудебном уголовном производстве Указом Президента Республики Беларусь от 12 сентября 2011 г. № 409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь» образован *Следственный комитет Республики Беларусь* путем выделения следственных аппаратов из системы органов прокуратуры, подразделений предварительного расследования из системы органов внутренних дел и системы органов финансовых расследований Комитета государственного контроля.

Правовые и организационные основы деятельности Следственного комитета, его основные задачи и полномочия, а также полномочия, гарантии правовой и социальной защиты его сотрудников определены Законом Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 403-З «О Следственном комитете Республики Беларусь».

Следственный комитет – единая и централизованная система государственных правоохранительных органов, являющихся органами предварительного следствия и осуществляющих полномочия в сфере досудебного уголовного производства.

Следственный комитет – военизированная организация и подчиняется Президенту.

Следственный комитет возглавляет председатель Следственного комитета, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом и несет персональную ответственность за решение задач, возложенных на Следственный комитет. Председатель Следственного комите-

та непосредственно подчиняется Президенту и имеет трех заместителей, в том числе первого, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом.

Следственный комитет является единой централизованной системой, которую составляют: центральный аппарат Следственного комитета; управления Следственного комитета по областям и г. Минску; районные (межрайонные), городские, районные в городах отделы Следственного комитета.

В подчинении Следственного комитета могут находиться организации, служащие для обеспечения его деятельности, которые создаются, реорганизуются и ликвидируются по решению Президента.

Штатная численность Следственного комитета устанавливается Президентом. В структуру центрального аппарата Следственного комитета входят главные управления, управления, отделы, секторы (группы).

Структура центрального аппарата Следственного комитета утверждается председателем Следственного комитета по согласованию с Президентом.

Для рассмотрения основных вопросов следственной работы в Следственном комитете создается коллегия в составе председателя Следственного комитета (председатель коллегии), заместителя государственного секретаря Совета Безопасности, заместителей председателя Следственного комитета, иных должностных лиц Следственного комитета. Численность и персональный состав коллегии утверждаются Президентом по представлению председателя Следственного комитета.

На заседания коллегии могут приглашаться должностные лица других государственных органов и иных организаций. Заседания коллегии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. В отсутствие председателя Следственного комитета заседание коллегии проводится его первым заместителем. Заседание коллегии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей членов коллегии.

Решения коллегии принимаются простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании, и оформляются постановлениями коллегии. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

Основными задачами Следственного комитета являются: всестороннее, полное, объективное и оперативное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством; защита прав и законных интересов граждан, соблюдение законности при проверке, рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного следствия; участие в пределах своей компетенции в реализации государственной

уголовной политики, разработка предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере правоохранительной деятельности и др.

В целях совершенствования государственной судебно-экспертной деятельности, усиления защиты прав и законных интересов граждан, организаций в уголовном, административном, гражданском и хозяйственном процессе Указом Президента Республики Беларусь от 22 апреля 2013 г. № 202 «Об образовании Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь» создан одноименный государственный комитет.

Правовые и организационные основы деятельности *Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь*, его основные задачи и полномочия, а также правовой статус, гарантии правовой и социальной защиты его сотрудников, имеющих специальные звания, и лиц гражданского персонала урегулированы Законом Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 293-З «О Государственном комитете судебных экспертиз Республики Беларусь».

Государственный комитет судебных экспертиз Республики Беларусь подчиняется Президенту, осуществляет в соответствии с законодательными актами полномочия в сфере судебно-экспертной деятельности и представляет собой централизованную систему государственных органов, которую образуют: центральный аппарат Государственного комитета судебных экспертиз; территориальные органы Государственного комитета судебных экспертиз: управления Государственного комитета судебных экспертиз по областям и г. Минску, районные (межрайонные), городские, районные в г. Минске отделы Государственного комитета судебных экспертиз.

Государственный комитет судебных экспертиз является военизированной организацией.

Председатель Государственного комитета судебных экспертиз и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом.

Начальники управлений Государственного комитета судебных экспертиз по областям и г. Минску, государственного учреждения «Научно-практический центр Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь» назначаются на должность и освобождаются от должности председателем Государственного комитета судебных экспертиз с согласия Президента.

В целях совершенствования системы государственного контроля в области охраны и использования животного и растительного мира Указом Президента Республики Беларусь от 27 января 2003 г. № 45 образована Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь. Указом Президента от 21 мая 2012 г. № 237

«О некоторых вопросах Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь» утверждено Положение о ней. *Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь* является специально уполномоченным государственным органом, подчиненным Президенту, осуществляющим в пределах своей компетенции государственный контроль за охраной и использованием диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства, древесно-кустарниковой растительности и иных дикорастущих растений, лесного фонда, земель под дикорастущей древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями), обеспечением рыбоводными организациями сохранности рыбы, содержащейся в прудах этих организаций.

Структура Государственной инспекции утверждается Президентом по представлению начальника Государственной инспекции.

Работники Государственной инспекции, за исключением лиц, обеспечивающих ее функционирование и осуществляющих техническое обслуживание, являются государственными служащими.

Основными задачами Государственной инспекции являются: осуществление государственного контроля за исполнением законов, решений Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь и других государственных органов, регулирующих отношения охраны и использования объектов животного и растительного мира, земель; осуществление государственного контроля за обеспечением рыбоводными организациями сохранности рыбы, содержащейся в прудах этих организаций.

Государственную инспекцию возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом. Он имеет двух заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности начальником Государственной инспекции по согласованию с Президентом.

В систему Государственной инспекции входят центральный аппарат Государственной инспекции и ее территориальные органы. Структура Государственной инспекции утверждается начальником Государственной инспекции по согласованию с Президентом. В структуру центрального аппарата Государственной инспекции входят управления, отделы, секторы, пресс-секретарь (на правах начальника отдела в составе управления).

К территориальным органам Государственной инспекции относятся областные и межрайонные инспекции охраны животного и растительного мира.

В структуру областных инспекций входят отделы и секторы. Количество межрайонных инспекций определяется начальником Государственной инспекции в пределах штатной численности, установленной Президентом для территориальных органов Государственной инспекции.

В Государственной инспекции образуется коллегия в составе начальника Государственной инспекции (председатель коллегии), его заместителей, других работников Государственной инспекции, а при необходимости и представителей иных государственных органов. Персональный состав коллегии утверждается Президентом.

Заседания коллегии проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в год под председательством начальника Государственной инспекции, а в его отсутствие – под председательством его заместителя. Заседания коллегии считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общей численности членов коллегии.

По обсуждаемым вопросам коллегия большинством голосов от общей численности членов коллегии принимает решения, которые оформляются протоколами и подписываются председательствующим на заседании коллегии. При равенстве голосов членов коллегии голос ее председателя является решающим.

Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 г. № 560 «О некоторых вопросах Высшей аттестационной комиссии и внесении изменений и дополнений в отдельные Указы Президента Республики Беларусь» утверждено Положение об этом органе, в соответствии с которым *Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь* является подчиненным Президенту республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику и реализующим функцию государственного регулирования в области аттестации научных, в том числе научно-педагогических, работников высшей квалификации.

ВАК возглавляет председатель, имеющий в своем непосредственном подчинении заместителя и главного ученого секретаря, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом.

На должности председателя ВАК и его заместителя назначаются лица, имеющие ученую степень доктора наук, на должность главного ученого секретаря ВАК – лица, имеющие ученую степень доктора наук либо кандидата наук и опыт работы в системе аттестации научных работников не менее пяти лет, на должности руководителей аттестационных структурных подразделений ВАК – лица, имеющие ученую степень доктора наук или кандидата наук.

В структуру ВАК входят президиум, состоящий из 15 человек, и коллегия из девяти человек.

Главным научно-аттестационным органом ВАК является президиум, который принимает решения по вопросам присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий.

Решения президиума ВАК принимаются в форме постановлений. При равенстве голосов определяющим считается мнение председателя президиума ВАК.

Численность и персональный состав президиума ВАК утверждаются Президентом. В состав президиума входят председатель ВАК (председатель президиума), заместитель председателя и главный ученый секретарь ВАК. В него включаются также известные научные работники, имеющие ученую степень доктора наук, при этом их персональный состав подлежит обновлению каждые три года, как правило, не менее чем на одну треть.

Для коллективного рассмотрения вопросов функционирования национальной системы аттестации научных работников в ВАК создается коллегия в составе председателя ВАК (председатель коллегии), его заместителя, главного ученого секретаря ВАК, других работников ВАК и представителей иных республиканских органов государственного управления и иных организаций. Численность и персональный состав коллегии утверждаются Президентом по представлению председателя ВАК. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами председателя ВАК. В случае разногласий между председателем и членами коллегии председатель проводит в жизнь свое решение, о чем уведомляет Президента.

ВАК в установленном порядке принимает постановления, иные нормативные правовые акты (инструкции, положения, правила, регламенты), утверждаемые постановлениями и приказами, организует и контролирует выполнение указанных актов. В случае необходимости нормативные правовые акты могут приниматься ВАК совместно с другими республиканскими органами государственного управления.

Для проведения экспертизы диссертаций и аттестационных дел соискателей ученых степеней и ученых званий, рассмотрения других вопросов, связанных с аттестацией научных работников, ВАК создает экспертные советы по отраслям науки или группам специальностей соответствующей отрасли науки сроком на три года с последующим обновлением их состава не менее чем на одну треть.

Основными задачами ВАК являются: обеспечение функционирования национальной системы аттестации научных и научно-педагогических работников высшей квалификации; координация деятельности республиканских органов государственного управления, а также высших учебных заведений и научных организаций независимо от форм собственности в области атте-

стации научных работников; обеспечение единых требований к уровню научной и научно-педагогической квалификации соискателей ученых степеней и ученых званий; участие в пропаганде результатов диссертационных исследований в целях их широкого использования для решения экономических и социальных проблем и др.

Президенту также непосредственно подчиняются государственные учреждения и организации. Например, *Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь* является научно-практическим государственным учреждением, обеспечивающим подготовку проектов законодательных актов в Республике Беларусь, методическое руководство нормотворческой деятельностью, проведение научных исследований в области права и подготовку научных работников высшей квалификации. Центр был создан в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права» в целях повышения эффективности правотворческой деятельности и усиления роли правовой науки в обеспечении социально-экономического и общественно-политического развития республики.

В структуре Центра действует Институт правовых исследований, осуществляющий научные исследования в области права и подготовку научных работников высшей квалификации.

Общее руководство Центром осуществляет Администрация. Руководителем Центра является директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом по представлению главы Администрации.

Основными функциями Центра являются: разработка ежегодных планов подготовки законопроектов, концепций законопроектов, внесение их в установленном порядке на утверждение (одобрение, согласование) Президента, осуществление контроля за реализацией планов подготовки законопроектов; осуществление организационно-методологического обеспечения подготовки проектов законодательных актов, а также разработка, обобщение и внедрение передовых технологий подготовки проектов правовых актов; непосредственная разработка проектов законодательных актов, за исключением проектов, подготовка которых возложена на другие государственные органы (организации); разработка приоритетных направлений научно-правовых исследований, а также самостоятельное проведение в порядке, установленном законодательством, научных исследований и разработок в области права, включая фундаментальные и прикладные исследования, экспериментальные работы, направленные на увеличение

объема знаний в области права и повышение эффективности использования этих знаний, в том числе в целях обеспечения нормотворческой деятельности и др.

В соответствии с указом Президента Республики Беларусь от 30 октября 1998 г. № 524 «О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации» *Национальный центр правовой информации* (НЦПИ) *Республики Беларусь* является центральным государственным научно-практическим учреждением, осуществляющим сбор, учет, обработку, хранение, систематизацию и актуализацию эталонной правовой информации, ее распространение (предоставление), экспертно-аналитическую деятельность в указанных сферах, а также официальное опубликование правовых актов.

НЦПИ – юридическое лицо, подчиненное Администрации. Руководителем НЦПИ является директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом.

Основные задачи НЦПИ: обеспечение функционирования и развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь; формирование и ведение государственных информационно-правовых ресурсов, в том числе эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь; распространение (предоставление) эталонной правовой информации, а также официальное опубликование правовых актов; участие в координации деятельности государственных органов и иных государственных организаций по вопросам сбора, учета, обработки, хранения, систематизации, актуализации и распространения (предоставления) правовой информации в Республике Беларусь и др.

*Национальная академия наук Беларуси* является высшей государственной научной организацией Республики Беларусь, осуществляющей организацию и координацию фундаментальных и прикладных научных исследований, выполняемых всеми субъектами научной деятельности, проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, разработок, организационно-техническое обеспечение проведения государственной научной экспертизы, а также головной организацией республики по научно-методическому обеспечению развития информатизации.

Академия наук в своей деятельности непосредственно руководствуется уставом, утвержденным Декретом Президента Республики Беларусь от 5 марта 2002 г. № 7 «О совершенствовании государственного управления в сфере науки».

Академия наук подчиняется Президенту и подотчетна Совету Министров.

Академия наук объединяет в своем составе действительных членов (академиков), членов-корреспондентов Академии наук, иных членов общего

собрания Академии наук, почетных и иностранных членов Академии наук, а также отделения и региональные филиалы Академии наук, аппарат Академии наук, научные организации, в том числе научно-практические центры Академии наук.

Членами Академии наук являются действительные члены (академики), члены-корреспонденты, почетные и иностранные члены Академии наук.

Органы управления Академии наук являются общее собрание Академии наук (высший коллегиальный орган управления), президиум Академии наук и бюро президиума Академии наук.

Академию наук возглавляет председатель президиума Академии наук, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом и входящий в состав Совета Министров.

Президиум Академии наук – коллегиальный орган управления Академии наук, который подотчетен общему собранию Академии наук и обеспечивает выполнение его решений. Численный и персональный состав президиума Академии наук утверждается Президентом по представлению председателя президиума Академии наук, согласованному с Советом Министров.

Академия наук осуществляет научно-методическое обеспечение организации фундаментальных и прикладных научных исследований, выполняемых всеми субъектами научной деятельности.

ГЛАВА 5

# ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСПУБЛИКАНСКОМ И МЕСТНОМ УРОВНЕ

## 5.1. Понятие, виды и основные признаки органов исполнительной власти (государственного управления)

Среди субъектов административного права органы исполнительной власти (государственного управления) занимают особое место. Это самая многочисленная из числа организаций группа субъектов административного права, объединенных общим руководством и подчинением и действующая согласованно и целенаправленно. Органы исполнительной власти (государственного управления) наделены государственной компетенцией, которая по своему объему самая обширная по сравнению с компетенцией других субъектов административного права, она охватывает в практически организующем плане все области и сферы государственного руководства. Наконец, они наделены в рамках своей компетенции определенными управленческими полномочиями в отношении иных субъектов административного права, например граждан или общественных организаций, чего нельзя сказать о других субъектах.

Органы исполнительной власти (государственного управления) – это разновидность органов государственной власти. Следовательно, им прежде всего присущи основные черты, свойственные органам государственной власти.

Согласно ст. 3 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» *государственный*

*орган* – образованная в соответствии с Конституцией, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности.

Следовательно, орган государства характеризуется прежде всего как организация, коллектив, управляемая группа людей.

Исследованию понятия органа государства, органа государственного управления, их характерных признаков посвятили научные труды многие специалисты различных отраслей права. В этих трудах в известной мере заложены теоретические основы, фундамент современного понимания органа государственной власти.

*Признаки органов государственной власти*:

1. Все органы государственной власти создаются на основе Конституции и принятых в соответствии с ней подконституционных актов.

2. Для органа государства характерно то, что он является организацией «политической», т. е. наделен государственной властью. Органы государства призваны выступать от имени государства, выполнять его функции. Это предполагает наделение их специфическими полномочиями, которые по своей природе являются государственно-властными. Наличие государственно-властных полномочий – главный юридический признак любого государственного органа.

Государственно-властный характер полномочий органов государства находит свое выражение в том, что они от имени и в интересах государства издают юридически обязательные акты, обеспечивают их реализацию применением специфических государственных мер воспитательного характера, осуществляют надзорную деятельность за исполнением требований правовых актов.

3. Орган государственной власти обладает определенным объемом полномочий. Создание государственного органа и определение его властных полномочий, по существу, два взаимосвязанных процесса.

4. У каждого органа государственной власти свой предмет ведения и свой объем полномочий.

5. Каждый орган государственной власти реализует свои полномочия в присущих ему формах с использованием тех методов, которые определены нормативными актами.

6. Каждый орган государственной власти имеет свое наименование, гербовую печать, является юридическим лицом, может вступать в гражданско-правовые отношения; финансирование осуществляется за счет средств республиканского или местного бюджета.

Разнообразие и специфика задач и функций государства обусловливают особые виды государственной деятельности, которые осуществляют органы государства. Каждый вид государственной власти реализуется соответствующей системой государственных органов. Правовой основой такой специализации является ст. 6 Конституции, закрепляющая принцип разделения властей.

Законотворчеством занимается законодательный орган, осуществление судебной функции относится к судебным органам. Исполнительная власть осуществляется всеми органами государственного управления (исполнительной власти). Каждый подобный орган наделен не вообще государственной властью, а исполнительной властью, поскольку иной власти для таких органов не существует[1].

Подзаконность деятельности органов исполнительной власти – важнейший момент в их правовом положении. По мнению ученых К.С. Бельского и Д.Д. Цабрия, существенным признаком исполнительной власти, а следовательно и органов, ее реализующих, является принуждение, «управление неотделимо от такого непривлекательного, но необходимого элемента, как принуждение. Оба они – и управление, и принуждение – отличают исполнительную власть от двух других ветвей власти, характеризуют ее самобытную природу»[2].

Органы государственного управления самые многочисленные по сравнению с иными органами государства и имеют наиболее разветвленную структуру. Они образуются с учетом особых принципов – отраслевого, функционального, линейного, которые не могут применяться при образовании других органов государства.

Представляя собой сложный общественный организм, система органов государственного управления включает отдельные звенья, обладающие определенной и относительной самостоятельностью, выполняющие определенные функции управления на основе разделения управленческого труда.

Органы государственного управления (исполнительной власти), являясь одним из видов органов государственной власти, обладают вышеуказанными признаками. Они отличаются от других органов (законодательных и судебных) назначением, содержанием своей деятельности и ее характером. Они осуществляют специфическую по своему содержанию, формам

[1] См.: Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. С. 247.

[2] Бельский К.С., Цабрия Д.Д. Исполнительная власть: современный анализ старой правовой категории // Рос. Федерация. 1995. № 24. С. 39– 40.

и методам государственную деятельность – государственное управление, являясь, следовательно, также органамисв управления. Каждый орган государственного управления, как и любой другой государственный орган, имеет свою организационную структуру, т. е. систему построения своего внутреннего или рабочего аппарата, определяемую поставленными перед ними задачами.

В то же время органы государственного управления (исполнительной власти) обладают и специфическими признаками, отличающими их от иных государственных органов. *Признаки органов государственного управления* (исполнительной власти) определяются своеобразием стоящих перед ними задач и методов их решения, особым характером их государственной деятельности. Они следующие:

1. Государственно-правовая природа органов государственного управления (исполнительной власти) обусловлена конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов – следствие нормативного закрепления принципа разделения властей.

2. Для органов государственного управления (исполнительной власти) также характерны строгая иерархия построения и деятельности управленческих звеньев, соподчинение и взаимодействие на основе принципов централизма и децентрализма, двойного подчинения, разделения и кооперации труда по осуществлению функций управления.

3. Деятельность органов государственного управления (исполнительной власти) по своему содержанию имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер; в результате этой деятельности решаются государственные задачи и реализуются функции.

4. Органы государственного управления (исполнительной власти) – это внешняя форма выражения исполнительной власти. Они образуются для решения задач и реализации функций самой исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

Орган исполнительной власти – всегда орган государственного управления, в то время как не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти.

Известный белорусский ученый В.Н. Дубовицкий, исследовавший вопросы сущности исполнительной власти и ее систему, обоснованно отмечает, что «в систему органов исполнительной власти должны быть

включены Правительство, система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь (министерства, государственные комитеты), а также местные органы исполнительной власти (исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах)», и далее указывает: «...чтобы стать составным элементом системы органов исполнительной власти, необходимо быть органом государства, осуществляющим преимущественно исполнительно-распорядительную деятельность, с присущими ей формами и методами, по формированию и (или) реализации государственной политики путем нормотворчества и правоприменения. В свою очередь органы, образованные при Президенте и подчиненные непосредственно ему, наделенные широкими полномочиями в области государственного управления, реализуют их вовне системы органов исполнительной власти, но сравнимы с ними. В первую очередь это относится к Администрации и Управлению делами Президента»[1]. Ученый предлагает четко разграничить понятие и виды органов исполнительной власти во главе с правительством и органов государственного управления, включая республиканские органы государственного управления, не входящие в исполнительную власть. С этой точкой зрения трудно не согласиться, ведь в действующем законодательстве понятия «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления» синонимичны. Например, ст. 24 Закона о Совете Министров Республики Беларусь определяет министерства, государственные комитеты как республиканские органы государственного управления; в Положении о Министерстве внутренних дел (как и во всех положениях о министерствах) указано, что МВД – республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему органов внутренних дел и внутренние войска МВД, осуществляющий в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления.

Получается, что в Республике Беларусь в соответствии со ст. 6 Конституции государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, но органов исполнитель-

[1] Дубовицкий В.Н. Закон о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь: концепция, предмет правового регулирования и перспективы его принятия // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. Минск, 2011. Вып. 6. С. 172, 174.

ной власти не существует. По ст. 106 Конституции исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. В связи с этим В.Н. Дубовицкий предлагает разработать проект закона о системе органов исполнительной власти в Республике Беларусь, в котором закрепить дефиниции таких понятий, как «государственное управление», «республиканский орган государственного управления», «орган исполнительной власти», «республиканский орган исполнительной власти», «местный орган исполнительной власти». Тогда органы государства, подчиненные Правительству, будут именоваться только органами исполнительной власти, а органы, подчиненные Президенту и осуществляющие функции государственного управления, будут именоваться органами государственного управления (Администрация и Управление делами Президента, Комитет государственного контроля, Национальный статистический комитет, ВАК).

Также следует учитывать, что администрация государственного объединения, предприятия, учреждения, выполняя управленческие функции, является органом внутреннего управления, или внутреннего самоуправления, и к органам исполнительной власти не относится. Администрация объединения, предприятия, учреждения может быть только участником внутренних административных правоотношений. В отличие от органа государственного управления (исполнительной власти) администрация не является субъектом внешнего управления, так как не обладает для этого соответствующими государственно-властными полномочиями.

Администрация предприятия, учреждения не может выступать от имени государства, ее компетенция реализуется в целях самоорганизации, т. е. в интересах нормальной работы предприятия, учреждения. Именно в этих границах такие управленческие звенья обладают ограниченными юридически властными возможностями.

5. Органы исполнительной власти наделены государством особыми государственно-властными полномочиями, которые реализуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти; обладают компетенцией, установленной различными нормативными правовыми актами (Конституцией, законами, декретами и указами Президента или положениями о том или ином органе исполнительной власти). В компетенцию, как правило, включаются в качестве основных компонентов задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органа исполнительной власти, т. е. их административная правоспособность и дееспособность. Правовое положение

органов государственного управления находит свое выражение в их компетенции. Для решения поставленных задач, осуществления функций государственного управления каждый орган исполнительной власти имеет право издавать правовые акты управления. Законодательством определяются виды, порядок принятия, государственной регистрации, действия, опубликования, оспаривания правовых актов управления. Правовые акты органов исполнительной власти – это, с одной стороны, важнейшая правовая форма управленческих действий, а с другой – результат административного нормотворчества в системе государственного управления. Акты управления являются подзаконными правовыми актами, т. е. они издаются в обязательном соответствии с требованиями и положениями законов и развивают их, а также обеспечивают решение возникающих в сфере управления споров и административных дел. В содержание полномочий органов исполнительной власти входят: исполнительно-распорядительная деятельность; контрольно-надзорные функции; действия юридического характера и принятие решений, вызывающих правовые последствия; нормотворческая деятельность; правоохранительная (юрисдикционная) деятельность.

6. Динамичность, оперативность и конкретность деятельности обусловливают способность гибко учитывать происходящие изменения в управляемых объектах и окружающей среде, умение быстро и правильно принять наилучшее решение и практические меры.

Конкретно правовое положение органов государственного управления определяется следующими основными положениями:

1) они осуществляют свою деятельность на основе (на основании) и во исполнение закона;

2) в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности они действуют юридически властно, используя для этого правовые средства нормотворческого, оперативно-исполнительного (распорядительного) и юрисдикционного (правоохранительного) характера;

3) ведущие звенья системы органов государственного управления образуются непосредственно органами государственной власти;

4) все они непосредственно или через вышестоящие звенья подотчетны и подконтрольны органам государственной власти;

5) каждый нижестоящий орган государственного управления подчиняется по вертикали соответствующему вышестоящему органу.

Таким образом, *орган государственного управления (исполнительной власти)* представляет собой такую. государственную организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, призвана в порядке

исполнительно-распорядительной деятельности осуществлять от имени государства и в объеме предоставленных ей государственно-властных полномочий повседневное и непосредственное руководство объектами хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства

Органы исполнительной власти многочисленны и разнообразны, что обусловлено непосредственной направленностью исполнительно-распорядительной деятельности. Для лучшего изучения особенностей организации и деятельности органов государственного управления, а также выявления закономерностей во взаимосвязях отдельных органов осуществляется их классификация, в основе которой лежат разные критерии.

Научная классификация органов государственного управления (исполнительной власти) есть строго обоснованное подразделение их на виды и группы, отражающее многообразные связи между органами, устанавливающее критерии их образования и признаки, определяющие их разновидности.

Классификация органов государственного управления (исполнительной власти) имеет научно-познавательное и практическое значение, поскольку позволяет избежать субъективизма в построении органов и их деятельности, предупредить излишнее усложнение их организационных связей.

Определенные критерии классификации органов исполнительной власти разработаны административно-правовой наукой исходя из действующего законодательства, практики работы аппарата государственного управления. Их может быть достаточно много, если принимать во внимание все возможные оттенки характеристики той или иной группы таких органов.

Наиболее важными из них являются территориальный масштаб деятельности, основания образования, объем и характер компетенции, порядок решения подведомственных вопросов, конкретная направленность компетенции, источник финансирования, место в системе органов исполнительной власти и организационно-правовая форма.

Центральным органом государственного управления Республики Беларусь является Совет Министров (ст. 106 Конституции), и его компетенция распространяется на всю территорию Республики Беларусь.

*По территориальному масштабу деятельности* органы государственного управления (исполнительной власти) подразделяются на республиканские и местные. Республиканскими являются те органы, исполнительно-распорядительная деятельность которых распространяется на всю

территорию Республики Беларусь. Как правило, они имеют свои подразделения в местных, которые в своей деятельности ответственны перед ними и подотчетны им. Например, управление внутренних дел Гродненского облисполкома является местным органом исполнительной власти и подчиняется по вертикали МВД, а по горизонтали – облисполкому (так называемое двойное подчинение). Правовые акты республиканских органов обязательны для местных органов. Взаимоотношения республиканских и местных органов складываются на основе принципа централизации и децентрализации.

Местные органы государственного управления (исполнительной власти) действуют в пределах административно-территориальных единиц (областные, городские, районные исполкомы, местные администрации, администрации предприятий, учреждений, организаций).

*По основаниям образования* все органы государственного управления (исполнительной власти) подразделяются на органы, создаваемые на основе Конституции (Совет Министров) и на основе текущего законодательства и подзаконных актов (министерства, государственные комитеты, органы местного управления).

*По характеру компетенции* органы государственного управления (исполнительной власти) подразделяются на органы:

1) общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления (Совет Министров, исполкомы, администрации в городах с районным делением). Они несут ответственность за положение дел в государстве, области, городе, административно-территориальной и территориальной единице, осуществляют руководство многими видами отраслевой и функциональной деятельности;

2) отраслевой компетенции. Они осуществляют руководство подчиненными им отраслями, обеспечивают решение задач, стоящих перед этими отраслями (министерства транспорта и коммуникаций, архитектуры и строительства, связи и информатизации и т. д.);

3) межотраслевой компетенции. Они выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления, имеющих межотраслевое значение. Среди них своим статусом выделяются органы, оказывающие руководящее воздействие на группы специализированных отраслей (комплексы), выполняющие различные функции (например, министерства экономики, финансов), органы, выполняющие специализированные функции межотраслевого значения (например, Министерство труда и социальной защиты), органы, выполняющие функции, связанные с определенными проблемами (например, министерства по

чрезвычайным ситуациям, налогам и сборам, государственные комитеты по стандартизации или имуществу).

В научной литературе также выделяются органы специальной компетенции и органы хозяйственного руководства, подчеркивается их обособленность от общей массы органов государственного управления, особые их функции, специфика компетенции. К органам специальной компетенции относятся: Администрация и Управление делами Президента, Совет Безопасности, ВАК. Органы хозяйственного управления включают администрации объединений (концернов), государственных предприятий и учреждений.

*По порядку разрешения подведомственных вопросов* выделяют две группы органов исполнительной власти:

1) коллегиальные органы. Во главе коллегиального органа стоит группа лиц, входящих в состав этого органа, т. е. являющихся организационно и юридически оформленными. Основные вопросы, отнесенные к компетенции такого органа, обсуждаются и разрешаются на заседаниях коллективно. Для вынесения решения по обсуждаемому вопросу необходимо иметь кворум. Решения в коллегиальных органах чаще всего принимаются абсолютным большинством голосов, т. е. если за данное решение проголосовало больше половины присутствующих членов органа. Как правило, это связано с большим объемом компетенции этих органов и широким спектром задач руководства, которые касаются многих отраслей и функций государственного управления. Коллегиальность позволяет правильно решать наиболее сложные вопросы руководства при участии специалистов с использованием их опыта, поэтому к коллегиальным органам прежде всего относятся: Совет Министров, исполнительные комитеты, а также местные администрации в городах с районным делением. Но и в этих органах коллегиальность дополняется единоначалием руководителей, которые лично решают некоторые оперативные организационные вопросы деятельности возглавляемого ими органа;

2) единоначальные органы. Во главе единоначального органа стоит одно лицо – руководитель, имеющий право лично принимать решения по всем основным вопросам компетенции этого органа. Единоначалие обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителей и вместе с тем повышает их персональную ответственность, поскольку на руководителя возлагается ответственность за деятельность всего органа исполнительной власти. К единоначальным относятся большинство органов исполнительной власти: министерства, государственные комитеты.

Однако и в единоначальных органах исполнительной власти единоначалие сочетается с коллегиальностью. В министерствах, государственных комитетах и других единоначальных органах образуются коллегии, в состав которых входят руководитель органа, его заместители и другие руководящие работники, а также специалисты. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы управления отраслью, сферой и т. п. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами (постановлениями) руководителя органа, который придает юридическую силу такому решению, обеспечивает его исполнение.

*По конкретной направленности деятельности* органы исполнительной власти могут быть подразделены на три большие группы:

1) хозяйственные органы. К ним следует относить те органы, деятельность которых направлена на «обслуживание» управленческими средствами различных отраслей управления (промышленность, сельское хозяйство, архитектура и строительство, торговля, природные ресурсы и охрана окружающей среды) и отраслей, призванных удовлетворять хозяйственные нужды граждан (жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание населения, транспорт, связь);

2) социально-культурные органы. Призваны руководить отраслями культуры и социального обслуживания населения (образование, спорт, наука, культура, здравоохранение, социальная защита);

3) административно-политические органы. Обеспечивая внутреннюю и внешнюю безопасность нашего государства, они осуществляют руководство обороной страны, государственной безопасностью, иностранными и внутренними делами.

*По источнику финансирования* органы государственного управления можно сгруппировать следующим образом:

1) бюджетные, не связанные с производственной деятельностью, обращением материальных ценностей и финансируемые из республиканского бюджета и местных бюджетов;

2) осуществляющие хозяйственную, коммерческую и иную деятельность, связанную с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг, и получающих прибыль.

*По положению и месту в системе органов исполнительной власти* органы государственного управления разделяются на высшие и низшие. Так, Минский горисполком будет низшим органом по отношению к Совету Министров, но высшим органом по отношению к администрации Советского района г. Минска. Отсюда – подчиненность, подконтрольность, подотчетность низших органов перед высшими, обязательность решений вышестоящих органов для выполнения нижестоящими.

*По организационно-правовым формам* различаются: 1) Правительство; 2) министерства (обороны, внутренних дел и т. д.); 3) государственные комитеты (по имуществу, науке и технологиям, таможенный и т. д.); 4) исполкомы (первичный, базовый и областной уровень); 5) местные администрации в городах с районным делением; 6) комитеты, главные управления (управления), отделы местных органов исполнительной власти.

Таким образом, орган государственного управления, обладая общими признаками органа государства, обладает специальными свойствами: является составной частью механизма исполнительной власти; осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; наделен оперативной самостоятельностью; основное его функциональное назначение – осуществление руководства хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества; обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

## 5.2. Система органов государственного управления (исполнительной власти), организационные и правовые основы ее построения, формы взаимодействия между звеньями в системе

*Система органов государственного управления* – юридически упорядоченная внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения компетенции между ними и образующих интегрированное единство в процессе реализации государственного управления (исполнительной власти) на всей территории Республики Беларусь. Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни и организующее на правовой основе в соответствии с государственной политикой повседневное оперативное управление экономической (хозяйственной), социально-культурной, административно-политической сферой.

При построении системы органов государственного управления (исполнительной власти) преследуются следующие основные цели:

1) сгруппировать однородные отрасли экономики, социально-культурного и административно-политического строительства, придав им организационное единство и единство управления;

2) охватить все без исключения функции государственного управления (исполнительной власти), четко определить организационную ячейку для каждой из них и при этом так, чтобы в аппарате управления был по возможности один орган или одна система соподчиненных органов, полностью ответственных за тот или иной участок управления;

3) обеспечить быстрое и четкое прохождение административных дел, с тем чтобы каждое административное дело окончательно решалось, как правило, в одном органе и в том звене управления, в котором это наиболее целесообразно с точки зрения требований централизма и децентрализма в управлении;

4) обеспечить необходимую координацию и согласованность деятельности органов государственного управления (исполнительной власти) сверху донизу, для чего создаются специальные звенья координационного характера;

5) четко определить задачи, функции, полномочия каждого органа государственного управления (исполнительной власти) в отдельности и систем отраслевых и функциональных органов. Юридически это закрепляется в специальных положениях об органах государственного управления (исполнительной власти).

Системе органов государственного управления присуще прежде всего ярко выраженное организационное обособление как в целом, так и каждой из составных ее частей, структурное место и внутреннее строение которых с достаточной полнотой закреплены формальным путем – путем издания соответствующего правового акта, что является исходным условием структурного упорядочения всей системы.

Система органов государственного управления (исполнительной власти) состоит из частей, которые принято называть звеньями. Если система основывается на общности объединяемых органов, то расчленение ее на звенья проводится на основе имеющихся у органов государственного управления (исполнительной власти) различий в содержании и объеме компетенции, территориальных масштабах деятельности, в порядке формирования, в структуре органа и штатах.

По своему составу система органов государственного управления характеризуется сложной иерархической (многоуровневой) структурой: имеется в виду подразделение ее на подсистемы и отдельные органы, находящиеся между собой в разнообразных связях (вертикальных, горизонтальных, диагональных и т. д.), а также распределение функций между подсистемами и органами различного уровня (ранга). На компонентность (состав) системы органов государственного управления влияет целый ряд объективных факторов: государственное устройство Республики Беларусь; административ-

но-территориальное устройство; характер экономики; масштабы социально-культурной и административно-политической деятельности; сложность, разветвленность объектов управления и их профиль.

Республика Беларусь – унитарное государство. Это обусловило наличие в управленческой системе общереспубликанских органов государственного управления. Административно-территориальное деление определяет систему местных исполнительных и распорядительных органов управления. На этой основе обеспечивается повседневная организаторская деятельность по руководству местным хозяйством и культурой, по непосредственному обслуживанию населения.

Сложность хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства обусловливает необходимость принципа управляемости в построении и определении количественного показателя системы органов государственного управления. В частности, с учетом практической целесообразности и организации единого и дифференцированного, оперативного и квалифицированного руководства создаются органы управления общей, отраслевой и межотраслевой компетенции.

В основе построения системы органов государственного управления лежат прежде всего социально-политические принципы государственного управления. Эти принципы носят общий, универсальный и обязательный характер. Они едины для всех видов исполнительно-распорядительной деятельности несмотря на их специфичность. Но основных принципов явно недостаточно для построения и функционирования звеньев системы органов государственного управления, поэтому помимо основных принципов государственного управления важную роль в формировании аппарата государственного управления играют организационные принципы. В отличие от основных эти принципы имеют более узкую сферу действия. На них базируется организация звеньев системы органов государственного управления, взаимодействие между ними.

В формировании звеньев органов государственного управления важное значение имеют отраслевой, территориальный и межотраслевой (функциональный)организационные принципы управления.

*Отраслевой принцип* построения аппарата государственного управления означает такую его систему, при которой как за органом, так и за его структурными подразделениями закрепляются однородные, органически связанные по характеру деятельности объекты управления в области экономики (промышленность, сельское хозяйство), социально-культурного строительства (образование, культура, здравоохранение),

административно-политического строительства (оборона, внутренние дела). Орган государственного управления осуществляет по отношению к объектам управления в полном объеме все функции управления, что позволяет сосредоточивать внимание, силы и средства на однородных объектах, управлять ими с учетом их особенностей, создавать необходимые условия для осуществления отраслевой специализации и централизации.

Отраслевые органы государственного управления осуществляют единую государственную политику в пределах своей отрасли. Они разрабатывают прогнозы, программы и предложения, направленные на улучшение функционирования отраслевых объектов управления.

На основе государственного устройства, в том числе административно-территориального деления, как уже отмечалось, реализуется *территориальный принцип* управления, который призван способствовать комплексному развитию экономической, социально-культурной и административно-политической сфер управления, обеспечению общественного порядка, безопасности, прав и свобод граждан на территории Республики Беларусь.

Территориальный принцип предполагает наделение субъектов управления полномочиями по воздействию на органы отраслевого управления. Он лежит в основе управления в свободных экономических зонах и предполагает создание органов широкой, общей компетенции, органов многоотраслевых. К таким органам относятся Совет Министров, местные исполнительные и распорядительные органы – исполнительные комитеты (местные администрации).

На основе *межотраслевого (функционального) принципа* формируются специальные звенья аппарата государственного управления, которые осуществляют специальные подведомственные функции управления. Применение функционального принципа обеспечивает развитие межотраслевых связей, решение вопросов, имеющих общее значение для всех или для многих отраслей управления, способствует достижению согласованности и единообразия в деятельности отраслевых систем управления. В соответствии с принципом формируются органы государственного управления, занимающие подведомственное положение и наделенные бóльшими полномочиями по сравнению со всеми или несколькими отраслями, сферами управления (в установленных законом пределах и в рамках осуществления, как правило, одной управленческой функции).

Правовой основой построения системы органов государственного управления (исполнительной власти) являются: Конституция, Законы «О Совете

Министров Республики Беларусь», «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Указы Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» и «О структуре и численности государственных органов».

В соответствии с указанными нормативными актами в системе органов государственного управления (исполнительной власти) можно выделить следующие звенья:

1) Совет Министров;

2) республиканские органы исполнительной власти:

– министерства – 24;

– государственные комитеты, подчиненные Правительству, – 7;

– государственные организации (объединения (концерны), подчиненные Совету Министров) – 6;

3) местные органы государственного управления (исполнительной власти): исполкомы, местные администрации и их структурные подразделения (комитеты, главные управления (управления), отделы).

*Формы взаимоотношений* равнозначных республиканских органов государственного управления весьма разнообразны. Прежде всего к ним относится совместное издание правовых актов. Совместно издаваемые этими органами государственного управления акты по своему наименованию, характеру и содержанию могут быть различными (постановления, приказы, инструкции, положения и т. д.).

Издание совместных актов республиканских органов государственного управления отражает переплетение компетенции этих органов, связь их общих интересов и является одним из способов взаимной координации усилий по определенным вопросам управленческой деятельности в целях более успешного совместного их решения. Инициатором принятия совместных актов в равной мере может выступать каждый из этих органов управления и в то же время каждый из них несет ответственность как за содержание, так и за нарушение принимаемых актов. Такие совместные акты обязательны для исполнения предприятиями, организациями и учреждениями, подведомственными этим органам.

Важными формами взаимоотношений республиканских органов государственного управления являются совместные обсуждения отдельных вопросов, касающихся их деятельности, а также согласование принимаемых актов или решений. Согласование принимаемых актов обеспечивает единство подхода к решению однородных вопросов министерствами и республиканскими органами государственного управления, а также конкретизирует сотрудничество этих органов.

Совместные обсуждения вопросов, как правило, проводятся на предмет исполнения уже принятых правовых актов или соответствующих заданий Совета Министров. Для этого проводятся совместные конференции, совещания и иные мероприятия.

Кроме указанных могут быть и другие основания и формы взаимоотношений между республиканскими органами государственного управления. Например, информация со стороны органа о совершении каких-либо действий, рассмотрение тем или иным республиканским органом государственного управления предложений, исходящих от другого органа, направление на заключение отдельных разрабатываемых и принимаемых нормативных актов. Эти отношения большей частью возникают по инициативе непосредственно самих органов, особенно тех из них, деятельность которых носит межотраслевой характер. Механизм взаимоотношений отраслевых и межотраслевых органов государственного іуправления строится на основе взаимосвязи и взаимозависимости отраслевого и межотраслевого управления. Это обусловливается главным образом экономическими потребностями, повышением эффективности производства и другими необходимыми материальными условиями. Многие основания возникновения отношений между республиканскими органами государственного управления закреплены в соответствующих актах Совета Министров.

При взаимоотношениях республиканских органов государственного управления должны соблюдаться законные права и интересы этих органов управления, а сами взаимосвязи всячески способствовать осуществлению закрепленной за ними компетенции.

## 5.3. Организационная (внутренняя) структура и штаты органов государственного управления

Исключительно важное значение для обеспечения эффективности работы аппарата государственного управления имеет правильная, научно обоснованная организационная структура органов управления. С ее помощью обеспечиваются наиболее рациональные связи внутри системы органов государственного управления, а также приспособление аппарата каждого отдельного органа к решению стоящих перед ним задач.

Организационная структура призвана: закреплять за органом государственного управления и его составными частями весь комплекс задач и функций управления, необходимых для успешного руководства конкретными участками работы, обеспечивать единство этого руководства; соче-

тать задачи и функции различных структурных подразделений между собой, а также с задачами и функциями органа государственного управления в целом, с тем чтобы избежать дублирования в их деятельности, чтобы коллективный вклад в решение поставленных перед органом задач был выше суммы индивидуальных усилий; способствовать сотрудничеству и согласованности в работе всех составных частей органа; гарантировать путем закрепления рациональных систем связей получение необходимой информации каждым структурным подразделением, своевременную подготовку, принятие и реализацию управленческих решений; облегчать путем четкой классификации должностей решение вопросов, связанных с продвижением по службе; обеспечивать правильное распределение нагрузки между составными частями органа; способствовать стандартизации и унификации управленческих процессов путем внедрения типовых и примерных схем; облегчать контроль за работой структурных звеньев органа.

Каждый орган государственного управления имеет свою организационную структуру, которая представляет собой совокупность его внутренних подразделений, схему распределения функций и полномочий между ними, систему взаимоотношений, урегулированную юридическими нормами. Совокупность этих структурных подразделений образует рабочий аппарат органа. Каждое такое подразделение в соответствующей степени участвует в практической реализации его компетенции, для чего наделяется определенными полномочиями.

Структура отражает в своеобразной форме компетенцию. Каждое структурное подразделение действует в пределах его компетенции. Любой орган следует рассматривать как организационное единство всех его внутренних подразделений, каждое из которых в отдельности и все они в совокупности принимают участие в осуществлении компетенции этого органа государственного управления.

Компетенция представляет собой юридические границы полномочий составных структурных подразделений. Разделение на структурные подразделения производится для того, чтобы распределить задачи, функции и полномочия органа между специалистами, находящимися в структурных подразделениях, в целях наилучшей и эффективной их реализации и повышения ответственности за выполнение порученного дела.

Организационная внутренняя структура строится с ограниченным функционализмом, т. е. внутренние структуры, как правило, не обладают полномочиями внешнего характера. Они воздействуют на управляемые объекты и подчиняются руководству органа государственного управ-

ления, в котором они созданы, выполняют все распоряжения его руководителей. Вместе с тем самому структурному подразделению могут подчиняться другие органы государственного управления, учреждения, предприятия, организации, находящиеся в его ведении. Их компетенция ограничивается внутренними рамками органа. В порядке исключения некоторые структурные подразделения наделяются полномочиями внешнего характера. Подобные подразделения могут образовывать свою систему органов. Такой правовой статус имеют в основном внутренние структурные подразделения в виде инспекции (ГАИ в МВД, отдел гигиены, эпидемиологии и профилактики в Министерстве здравоохранения). Такими же полномочиями наделены департаменты в структуре министерств (государственных комитетов), имеющие права юридического лица (например, в структуре МВД созданы пять департаментов – по гражданству и миграции, исполнения наказаний, финансов и тыла, охраны, обеспечения оперативно-розыскной деятельности; в структуре Министерства транспорта и коммуникаций действует Департамент по авиации)[1].

Эффективное осуществление компетенции зависит от рациональной внутренней структуры органа государственного управления, оптимального ее распределения между структурными подразделениями, четкого правового закрепления в правовых актах.

Организационная структура каждого органа государственного управления индивидуальна. Она во многом зависит от того, какие задачи и функции возлагаются на орган, каково его конкретное назначение. Строится структура с таким расчетом, чтобы обеспечить работоспособность органа и максимальную экономичность. Выбор организационной структуры связан с четким определением задач и функций каждого структурного подразделения и его ответственности за конкретный участок работы. Организационная структура устанавливается с учетом общих структурных схем.

Общая численность работников центрального аппарата республиканских органов государственного управления утверждается Президентом или Советом Министров (без учета персонала по обслуживанию и охране зданий). В то же время министрам предоставлено право утверждать структуру и штатное расписание центрального аппарата министерств в преде-

1 Перечень департаментов с правами юридического лица в центральных аппаратах государственных органов определен Указом Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь».

лах установленных для этого аппарата численности работников и фонда заработной платы с соблюдением схем должностных окладов. Согласно подп. 8.1 п. 8 Положения о Министре Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента от 21 ноября 2001 г. № 692, министр имеет право утверждать структуру и штатное расписание центрального аппарата министерства в пределах установленной численности работников и расходов на содержание центрального аппарата, устанавливать работникам центрального аппарата министерства надбавки за сложность и напряженность работы. Согласно подп. 11.3 п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел, утвержденного Указом Президента от 4 декабря 2007 г. № 611, министр вправе в пределах установленной численности определять по согласованию с Президентом структуру центрального аппарата МВД, утверждать его штатное расписание, структуру и штатное расписание органов внутренних дел, организаций, входящих в систему органов внутренних дел, главного управления командующего внутренними войсками МВД, перераспределять исходя из сложности оперативной обстановки и степени важности решаемых задач штатную численность между органами внутренних дел (кроме штатной численности центрального аппарата МВД).

Структура органа государственного управления строится таким образом, чтобы каждое его звено осуществляло определенные группы функций управления. По своему характеру функции управления подразделяются на следующие три основные группы:

1) общеорганизационные, или функции общего руководства (координация и согласование различных видов деятельности, подготовка решений, контроль за их выполнением, оценка результатов работы);

2) специализированные (методологическое или техническое руководство, организация снабжения и сбыта, руководство финансовой деятельностью);

3) обслуживающие (отчетность и статистика, бухгалтерский учет, хозяйственное и канцелярское обслуживание и т. д.).

Внутренняя структура органа государственного управления устанавливается и изменяется с учетом конкретных условий. Это означает, что наряду с общими принципами определения структуры необходимо принимать во внимание условия, в которых действует орган, их влияние на формирование органа.

Структура органов государственного управления настолько разнообразна, что, на первый взгляд, невозможно выделить какие-то общие элементы. И все же основные блоки есть во всех органах государственного управления. К таким структурным подразделениям относятся руководство,

отраслевые структурные подразделения, функциональные структурные подразделения, вспомогательные и обслуживающие структурные подразделения.

Кроме этих структурных подразделений могут создаваться различные советы (научно-технические, научные, научно-методические, научно-консультативные и т. д.), экспертные комиссии, инспекции и т. д.

В качестве примера можно рассмотреть структуру Министерства промышленности: руководство – министр, его помощник, четыре заместителя, в том числе первый, коллегия министерства; отраслевые и функциональные подразделения – главное управление внешнеэкономических связей, управление автомобильного машиностроения и металлургии, управление имущественных отношений, управление сельскохозяйственного машиностроения, управление экономики и финансов, управление инвестиций и энергоресурсов, научно-техническое управление, управление электроники и приборостроения, электротехнической, оптико-механической и станкоинструментальной промышленности, управление бухгалтерского учета и методологии, управление информатизации, контроля и организационного обеспечения, отдел качества и сервисного обслуживания, отдел труда и социальной политики; вспомогательные службы – управление кадровой политики, юридический сектор, сектор режимно-секретной деятельности и мобилизационной подготовки, пресс-секретарь.

Вспомогательно-обслуживающие структурные подразделения характеризуются тем, что они не отражают специфики функций и полномочий органа государственного управления, структурными подразделениями которого они являются. К ним относятся, например, хозяйственное управление (отдел), канцелярия, архивы и т. д.

Для однородных органов государственного управления, как правило, устанавливается типовая или примерная структура; для отдельных органов может быть утверждена индивидуальная структура.

С вопросом организационной структуры органа государственного управления неразрывно связан вопрос о его штатах.

Штаты установлены для каждой государственной организации. В штатах в соответствии с организационной структурой определяются перечень и количество должностей, а также объем работы по должности. Лишь утвержденные в установленном порядке штаты служат юридическим основанием для комплектования личного состава органа или его финансирования.

Штаты органа государственного управления официально закрепляются в штатном расписании, которое содержит полный перечень структурных подразделений и должностей в организационной структуре органа с указа-

нием должностных окладов. Юридическое значение штатного расписания состоит в том, что оно служит основанием для оплаты труда служащих. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов государственного управления контролируется вышестоящими органами. В штатное расписание могут вноситься изменения, например при так называемом сокращении штатов.

Важная роль в оптимизации структуры и штатов органов государственного управления принадлежит типовым структурам. Их использование способствует ликвидации излишеств в штатах, сокращению, удешевлению и упрощению управленческого аппарата.

Разработка типовых структур обеспечивает единый подход к определению состава служб управления и их подчиненности, наиболее рациональное разграничение функций, а также правильное распределение работников по подразделениям. Все это ведет к минимизации затрат на управление и одновременно обеспечивает его эффективность.

## 5.4. Совет Министров Республики Беларусь

### *5.4.1. Правовой статус и структура Совета Министров Республики Беларусь*

Важнейшим элементом механизма исполнительной власти является правительство.

Правительство каждой страны – один из основных институтов управления государственными делами. В его деятельности всегда отражаются перемены и преобразования, происходящие в государстве.

Большинство конституций государств регулируют функционирование правительства, используя при этом разные наименования (совет министров, кабинет, правительство, государственный совет, административный совет, федеральный совет и т. д.).

Несмотря на использование в конституционном праве различных стран неодинаковых понятий термин «правительство» является обобщающим. Конкретная его трактовка во многом зависит от формы правления той или иной страны[1].

*Правительство* – организующий исполнительно-распорядительный орган любого демократического государства, занимающий следующую

[1] См.: Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 623.

ступень в иерархии государственных органов после парламента и президента[1].

В соответствии с Конституцией (до внесения изменений и дополнений, принятых на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г.) Правительство называлось Кабинетом Министров при Президенте Республики Беларусь. В соответствии со ст. 106 Конституции для реализации полномочий исполнительной власти в областях экономики, внешней политики, обороны, национальной безопасности, охраны общественного порядка и других сферах государственного управления при Президенте создавался Кабинет Министров Республики Беларусь. Главой государства и исполнительной власти был Президент (ст. 95), а правительство являлось лишь отдельным звеном в его аппарате.

После внесения изменений и дополнений ст. 106 Конституции было определено, что исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. Данное положение, во-первых, означает, что Совет Министров является самостоятельным органом государства; во-вторых, понятия «Совет Министров», «Правительство» выступают как синонимы; в-третьих, основное назначение Правительства – реализация исполнительной власти.

Согласно ст. 1 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров является коллегиальным центральным органом государственного управления Республики Беларусь, осуществляющим в соответствии с Конституцией исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов.

Совет Министров является центральным органом государственного управления. Этот значимый конституционный признак объединяет Совет Министров с другими органами государственного управления и обособляет от Парламента, судебных органов, органов прокуратуры, а также обусловливает его руководящее местоположение и роль в системе органов государственного управления и, соответственно, субординационные отношения (власти и подчинения).

Коллегиальность – один из важнейших атрибутов демократии, поскольку позволяет объединять знания, опыт и интересы разных людей для лучшего решения общественных проблем.

---

[1] См.: Чиркин В.Е. Государственное управление: элементарный курс. М., 2002. С. 222.

В юридическом смысле коллегиальность представляет собой организационно-правовую форму построения и функционирования государственного органа, смысл которой состоит в том, что в этом органе его компетенция осуществляется путем коллегиального (совместно согласованного) принятия управленческих решений.

Правительство выполняет сложный и многогранный объем функций и полномочий в области государственного управления, поэтому важно, чтобы оно было организовано и практически функционировало как коллегиальный орган.

От других органов государства Совет Министров отличается предметом и сферой деятельности. Он занимается не принятием законов, как Национальное собрание, а обеспечивает управление экономикой всей страны, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, государственную поддержку культуры, науки, образования и здравоохранения.

От исполнительной власти, которую осуществляет Совет Министров, ввиду мобильности ее действий, субординации и подчиненности ее органов по вертикали, в решающей мере зависят темпы социально-экономических преобразований в стране.

Согласно ст. 3 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров в пределах своей компетенции обеспечивает исполнение Конституции, законов, актов Президента, осуществляет контроль за их исполнением подчиненными ему республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, а также местными исполнительными и распорядительными органами, физическими лицами и организациями.

Естественно, это требует от Правительства инициативности, настойчивости, последовательности в осуществлении организационно-исполнительских функций, творческого и профессионального подхода в практическом применении законодательных правовых норм. Отсюда большое и ответственное направление деятельности Правительства по систематическому контролю за исполнением законодательства подчиненными ему органами государственного управления. Тем самым на Правительство возлагается обеспечение законности в деятельности органов государственного управления.

Правовую основу деятельности Правительства составляют четыре взаимосвязанные и соподчиненные группы нормативных правовых актов:

1) Конституция – учредительный документ унитарного демократического правового социального государства с республиканской формой правления;

2) конституционные законы, которые призваны уточнять и развивать ее положения;

3) законы, регулирующие основные вопросы жизнедеятельности государства и общества;

4) акты Президента.

Конституцией (гл. 5) правовой статус правительства определяется весьма лаконично.

Базовым регулятивным актом в деятельности Правительства является Закон «О Совете Министров Республики Беларусь». Законом определены его компетенция, а также отношения Совета Министров с Национальным собранием, Национальным банком, местными Советами депутатов, структура и порядок формирования, организация и порядок деятельности.

Практически каждый закон в рамках своего предмета содержит отсылочные нормы о регулировании Правительством или в порядке, им определяемом, конкретных правоотношений. Совокупность таких положений создает основной нормотворческий массив, определяющий компетенцию Совета Министров.

Регулированию деятельности Правительства посвящен Указ Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь».

Совет Министров через издаваемые им акты также дополняет нормативную базу, закрепляющую порядок его деятельности.

Указом Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» определены структура и состав правительства.

Понятие «структура» характеризует устройство, сложение того или иного объекта.

Справедливо мнение А.Н. Крамника, что «структура Совета Министров как форма его организации представляется в следующем виде: собственно Совет Министров, его президиум и аппарат»[1].

К исключительной компетенции Президента относится определение состава Правительства, назначение на должность и освобождение от должности заместителей премьер-министра, министров и других членов Правительства.

В состав Правительства входят: премьер-министр, глава Администрации, председатель Комитета государственного контроля, заместители премьер-министра, министры, председатели государственных комитетов, руководитель аппарата Совета Министров, председатель президиума Национальной академии наук Беларуси, председатель Национального статистического комитета,

[1] Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. 1. С. 433.

председатель правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ.

Формирование Правительства обычно начинается с назначения премьер-министра. Порядок назначения определен ст. 106 Конституции. Вопрос о процедуре назначения главы правительства имеет большое значение, поскольку названная должность – одна из ключевых и ведущих в государстве.

В ч. 5 ст. 106 Конституции содержится исходная норма. Премьер-министр назначается Президентом с согласия Палаты представителей. Право выдвигать кандидатуру на пост премьер-министра имеет только Президент. Не допускается и вынесение альтернативной кандидатуры. У депутатов Палаты представителей есть лишь одно право – обсудив предложенную кандидатуру, согласиться или не согласиться с предложением Президента. Срок внесения Президентом кандидатуры премьер-министра в Палату представителей в Конституции не отражен; ч. 5 ст. 106 Конституции установлен определенный срок для рассмотрения Палатой представителей кандидатуры на должность премьер-министра: не позднее чем в двухнедельный срок со дня внесения предложения о кандидатуре. Порядок дачи согласия на назначение премьер-министра подробно определен Регламентом Палаты представителей (гл. 31). Представление Президента рассматривается в постоянных комиссиях этой палаты, заключение которых докладывается перед голосованием в постоянной комиссии, к ведению которой относятся вопросы государственного строительства. Депутаты Палаты представителей вправе задавать вопросы Президенту и кандидату в премьер-министры, высказывать свои мнения насчет предложенной кандидатуры, агитировать за или против нее.

Решение по вопросу о даче согласия на назначение премьер-министра считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей (не менее 56 депутатов). Если решение по вопросу о даче согласия на назначение премьер-министра не было принято, считается, что Палата представителей отказала в даче согласия.

В случае двукратного отказа Палаты представителей в даче согласия на назначение премьер-министра Президент вправе назначить исполняющего обязанности премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

Решение Палаты представителей о даче согласия на назначение премьер-министра оформляется постановлением Палаты представителей.

Совет Министров действует на протяжении срока полномочий Президента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом, если

Президентом в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, не принято решение об отставке Совета Министров. Совет Министров принимает постановление о сложении полномочий.

В случае сложения полномочий Совет Министров по поручению Президента продолжает осуществлять свои полномочия до формирования нового Совета Министров и автоматически к каждому члену Правительства добавляется приставка «исполняющий обязанности».

Следовательно, максимальный срок полномочий Правительства (его членов) пять лет, и это не значит, что член Правительства, сложивший свои полномочия перед вновь избранным Президентом, не может войти в новый состав Правительства.

Совет Министров в полном составе, премьер-министр, каждый член Совета Министров отдельно имеют право заявить Президенту о своей отставке, если сочтут невозможным исполнять возложенные на них обязанности. Совет Министров заявляет Президенту о своей отставке и принимает постановление Совета Министров об отставке.

Совет Министров заявляет Президенту о своей отставке и в случае выражения Палатой представителей Национального собрания вотума недоверия Совету Министров.

Президент вправе по собственной инициативе принять решение об отставке Совета Министров и освободить от должности любого члена Совета Министров.

Отставка премьер-министра не влечет за собой сложения полномочий Советом Министров в полном составе.

В случае отставки Совет Министров по поручению Президента продолжает осуществлять свои полномочия до формирования нового Совета Министров.

Таким образом, Совет Министров прекращает свои полномочия в двух формах: путем сложения полномочий и путем отставки.

Совет Министров в своей деятельности подотчетен Президенту и ответствен перед Национальным собранием.

Совет Министров по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал представляет Президенту отчет о своей деятельности, который является формой контроля Президента за его деятельностью.

Совет Министров принимает постановления и контролирует их исполнение. Принимаемые Советом Министров иные нормативные правовые акты (положения, уставы, правила и т. п.) утверждаются постановлениями Совета Министров. Постановления Совета Министров могут быть отменены актами Президента.

Распоряжения премьер-министра издаются по вопросам, входящим в компетенцию премьер-министра. Решения по отдельным вопросам могут оформляться в виде протоколов заседаний (совещаний) у премьер-министра и его заместителей, а также их указаний и поручений, являющихся обязательными для исполнения всей системой органов исполнительной власти. При этом данные поручения и указания не могут носить нормативный характер.

Основной организационной формой деятельности Совета Министров являются заседания, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца, и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее половины членов Совета Министров.

Заседания Совета Министров проходят под председательством премьер-министра. При отсутствии премьер-министра заседания проводит его первый заместитель, а при отсутствии премьер-министра и его первого заместителя – заместитель премьер-министра, в ведении которого находятся вопросы экономики.

Президент имеет право председательствовать на заседаниях Совета Министров.

Решения Совета Министров принимаются большинством голосов членов Совета Министров, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

Для оперативного решения вопросов, входящих в компетенцию Совета Министров, в качестве его постоянного органа действует президиум Совета Министров в составе премьер-министра, его заместителей, главы Администрации, председателя Комитета государственного контроля, министров экономики, финансов, иностранных дел.

Заседания президиума Совета Министров проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц, под председательством премьер-министра и считаются правомочными, если на них присутствует более половины членов президиума. Решения президиума принимаются большинством голосов от общей численности его членов, оформляются, как правило, в виде постановлений Совета Министров. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

На заседаниях Совета Министров и его президиума присутствуют с правом совещательного голоса заместители руководителя аппарата Совета Министров и руководители (заместители руководителей) структурных подразделений аппарата Совета Министров. Другие работники аппарата Совета

Министров присутствуют на заседаниях при рассмотрении вопросов, в подготовке которых они принимали участие.

В соответствии с Регламентом Совета Министров плановым днем проведения заседания Совета Министров и его президиума является вторник.

Перечень вопросов, вносимых на рассмотрение Совета Министров и его президиума, определяется планом работы Совета Министров и его президиума, утверждаемым Советом Министров на очередной период, как правило, на полугодие.

По отдельным неотложным вопросам или вопросам, не требующим обсуждения, постановления Совета Министров могут приниматься путем опроса членов президиума Совета Министров (без рассмотрения на заседаниях).

Исключительно на заседаниях Совета Министров рассматриваются: вопросы подготовки проекта бюджета на очередной финансовый год, исполнения бюджета, формирования и использования государственных внебюджетных фондов; проекты программ экономического и социального развития Республики Беларусь; основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь; вопросы подготовки отчета о деятельности Совета Министров перед Президентом.

5.4.2. Организационно-правовое построение аппарата Совета Министров Республики Беларусь

Согласно ст. 39 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» для организации и контроля исполнения принимаемых Советом Министров решений создается аппарат Совета Министров, который действует на основании Положения об аппарате Совета Министров, утвержденного постановлением Совета Министров от 14 февраля 2009 г. № 192.

Аппарат оказывает консультативную и методологическую помощь подчиненным Совету Министров республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям.

Руководитель аппарата по статусу является министром, назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению Совета Министров. Аппарат входит в состав Совета Министров и в своей деятельности подотчетен премьер-министру, его заместителям.

Руководитель аппарата имеет заместителей, в том числе первого, назначаемых на должность и освобождаемых от должности постановлением Совета Министров. Распределение обязанностей между руководителем аппарата и его заместителями производится приказом руководителя аппарата. Заместители руководителя аппарата в своей деятельности подотчетны премьер-министру, его заместителям и руководителю аппарата.

Структура аппарата включает структурные единицы (структурные подразделения) и утверждается распоряжением премьер-министра. Положения о подразделениях аппарата утверждаются приказами руководителя Аппарата.

Основными структурными подразделениями аппарата являются: управление по обеспечению деятельности руководства Совета Министров, главное экономическое управление, главное управление по делам государственных органов, главное управление международного сотрудничества и торговли, главное управление агропромышленного комплекса, управление промышленного комплекса, управление по вопросам обороны и правоохранительных органов, управление образования и социально-культурной сферы, управление науки и инновационного развития, управление здравоохранения и социальной защиты, управление делопроизводства и т. д.

Подразделения аппарата выполняют функции, возложенные на аппарат, и взаимодействуют между собой.

Подразделения аппарата осуществляют свою деятельность под руководством премьер-министра и его заместителей, руководителя аппарата и его заместителей в соответствии с распределением обязанностей между указанными должностными лицами, утверждаемым в установленном порядке.

Подразделения аппарата в пределах своей компетенции взаимодействуют с соответствующими подразделениями Администрации, секретариатов палат Национального собрания, центрального аппарата Национального банка, государственными организациями, местными исполнительными и распорядительными органами.

Руководители подразделений аппарата назначаются на должность и освобождаются от должности постановлениями Совета Министров.

Основными задачами аппарата являются: организация своевременной и качественной подготовки проектов постановлений Совета Министров, распоряжений премьер-министра, декретов, указов, директив и распоряжений Президента, законов, иных документов, направляемых премьер-министром и его заместителями Президенту, Национальному собранию, иным государственным органам и организациям, иностранным государствам и гражданам, в международные организации и в межгосударственные образования; организация контроля за исполнением декретов, указов, директив, распоряжений и поручений Президента, законов в пределах компетенции Совета Министров; организация и контроль исполнения постановлений Совета Министров, распоряжений премьер-министра, указаний и поручений премьер-министра и его заместителей, иных принимаемых Правительством решений, а также подготовка предложений о рассмотрении вопросов, связанных с обеспечением выполнения этих решений.

Соответственно, исходя из задач, аппарат выполняет многочисленные и разнообразные функции. Большинство этих функций носит внутренний организационный характер: организация подготовки актов Правительства, премьер-министра и его заместителей; организация подготовки материалов для рассмотрения на заседаниях Совета Министров и его президиума; организационно-техническая подготовка заседаний Правительства и его президиума; организация приема граждан в Совете Министров и рассмотрения их предложений, заявлений и жалоб, контроль за своевременностью и правильностью решения поставленных в обращениях граждан вопросов, проверка состояния этой работы в государственных организациях, местных исполнительных и распорядительных органах; оформление протоколов заседаний Совета Министров, ведение в установленном порядке делопроизводства по постановлениям Совета Министров, распоряжениям премьер-министра и другим документам, оформление документов и сдача их в государственный архивный фонд и т. д.

Все направляемые в Совет Министров проекты постановлений и распоряжений с сопроводительными документами поступают в управление делопроизводства аппарата, который обеспечивает всесторонний комплексный анализ внесенных на рассмотрение в Правительство проектов правовых актов.

На аппарат возложены функции ведения кадрового реестра Совета Министров, подготовка по указаниям и поручениям премьер-министра и его заместителей материалов и предложений по подбору и расстановке руководящих работников государственных организаций, обеспечение формирования резерва руководящих кадров, а также в пределах своей компетенции обеспечение функционирования автоматизированной информационной системы электронного учета руководящих кадров, их резерва; организация работы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации управленческих кадров государственных организаций, а также аттестации их руководящих работников.

Важной функцией аппарата является участие в установленном порядке в мониторинге государственных, отраслевых и региональных программ, организация в установленном порядке контроля за исполнением актов Президента и законов в пределах его компетенции.

В соответствии с возложенными функциями аппарат имеет право: запрашивать у государственных органов и организаций документы о выполнении постановлений Совета Министров и распоряжений премьер-министра; приглашать представителей государственных организаций, облисполкомов, Минского горисполкома для разрешения возникающих в процессе работы вопросов и т. д.

Руководитель аппарата несет персональную ответственность за решение возложенных на аппарат задач и осуществление функций. Он организует работу аппарата; докладывает премьер-министру о проектах постановлений, распоряжений, других документов; утверждает порядок ведения делопроизводства; издает приказы по вопросам организации аппарата.

Работники аппарата, относящиеся к служащим государственного аппарата, выполняют возложенные на них должностные обязанности в соответствии с задачами и функциями подразделения аппарата и несут персональную ответственность за их выполнение.

Для подготовки предложений по отдельным вопросам государственного управления, разработки постановлений Совета Министров, а также для выполнения отдельных поручений Советом Министров могут создаваться комиссии и иные формирования, которые играют значительную роль в его работе.

Например, при Совете Министров действует Комиссия по делам несовершеннолетних, положение о которой утверждено постановлением Совета Министров от 10 декабря 2003 г. № 1599 «Об утверждении Положения о порядке образования и деятельности комиссий по делам несовершеннолетних». Основными задачами Комиссии являются: анализ причин и условий возникновения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; принятие предусмотренных законодательством мер по координации деятельности государственных органов, учреждений и иных организаций, осуществляющих профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; организация проведения комплексного анализа причин и условий, способствующих безнадзорности и совершению правонарушений несовершеннолетними, нарушению их прав и законных интересов, и т. д. Состав Комиссии утвержден постановлением Совета Министров от 28 февраля 2006 г. № 308 «Об образовании Комиссии по делам несовершеннолетних при Совете Министров Республики Беларусь». В состав Комиссии от МВД входит заместитель министра внутренних дел – начальник милиции общественной безопасности, являющийся заместителем председателя Комиссии, возглавляет Комиссию заместитель премьер-министра, курирующий социально-культурные вопросы.

Постановлением Совета Министров от 29 августа 2011 г. № 1150 «О Комиссии по вопросам государственной научно-технической политики при Совете Министров Республики Беларусь» создана указанная комиссия в целях подготовки предложений Правительству по вопросам формирования и реализации государственной научно-технической политики, использования достижений науки в экономике. Комиссия формируется из ведущих ученых и специалистов, руководителей республиканских органов государственного

управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству, Национальной академии наук Беларуси, ответственных за реализацию научно-технической политики по курируемым видам деятельности, ее возглавляет премьер-министр.

Также для подготовки вопросов межотраслевого, комплексного характера при Совете Министров могут создаваться рабочие группы, возглавляемые руководителями республиканских органов государственного управления, заместителями премьер-министра или премьер-министром. Рабочие группы создаются по предложению заместителей премьер-министра либо органов государственного управления. В состав рабочих групп включаются в установленном порядке представители заинтересованных государственных органов. Рабочие группы организуют свою работу в соответствии с распоряжениями премьер-министра, в которых определяются этапы подготовки данными группами вопросов, должностные лица, ответственные за своевременное и качественное исполнение поручений, связанных с подготовкой вопросов, сроки доклада о выполнении этих поручений, а также иные положения, уточняющие порядок деятельности рабочих групп.

В структуре Совета Министров действует уполномоченный по делам религий и национальностей, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом по предложению Совета Министров, осуществляет функции органа государственного управления и подчиняется Совету Министров.

Свою деятельность уполномоченный по делам религий и национальностей осуществляет на основании Положения об Уполномоченном по делам религий и национальностей и его аппарате, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2006 г. № 891.

Основными задачами уполномоченного по делам религий и национальностей и его аппарата являются: участие в разработке и реализация государственной политики в этноконфессиональной сфере; обеспечение прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, защита их прав и интересов независимо от отношения к религии и религиозной принадлежности, а также права на свободу объединения в религиозные организации; контроль деятельности религиозных организаций в части исполнения ими законодательства Республики Беларусь о свободе совести, вероисповедания и религиозных организациях, а также их уставов; организация содействия и помощи в удовлетворении национально-культурных потребностей белорусов и выходцев из Беларуси, проживающих за рубежом, укреплении их связей с Республикой Беларусь; международное сотрудничество по вопросам, относящимся к их компетенции, и т. д.

### *5.4.3. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь и ее основные направления*

Вопрос о компетенции органов государственного управления, в том числе Совета Министров, является одним из важнейших вопросов государственного строительства. Как показывает практика, эффективность деятельности государственных органов в значительной мере зависит от правильности и точности определения их компетенции. Устанавливая с помощью правовых норм компетенцию своих органов, государство производит разделение труда между ними и в то же время юридически обеспечивает согласование усилий, определяет роль каждого из них в выполнении функций государства, очерчивает пределы, формы и методы воздействия на работу соответствующего учреждения. «Проблема компетенции органов управления – одна из основных в сфере государственного строительства», – считает Б.М. Лазарев и уточняет: «Какую бы сторону управления и совершенствования его мы ни взяли, она неизбежно приводит к проблеме компетенции»[1].

Проблема компетенции органов государства обширна и сложна. Она непосредственно связана с правовым регулированием самого процесса осуществления государственной власти, укреплением законности в деятельности государственного аппарата, обеспечением четкой работы всех его звеньев.

Несмотря на достаточно хорошую исследованность сущности компетенции в юридической литературе до сих пор нет единства взглядов в вопросе о понятии компетенции органа государства, ее составных частях. Четкое же представление, уяснение составных элементов компетенции органа государственного управления особенно необходимо при решении вопроса о разграничении компетенции, ее распределении и перераспределении.

В научной литературе о понятии компетенции органа и ее структуре высказаны различные точки зрения. Так, Ю.М. Козлов под компетенцией государственного органа понимает совокупность его прав и обязанностей[2], О.Е. Кутафин – «круг ведения, права и обязанности»[3].

---

[1] Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 232.

[2] См.: Советское административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова. М., 1985. С. 94.

[3] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник М., 1997. С. 42.

Авторы энциклопедического словаря «Конституционное право» полагают, что под компетенцией следует понимать «совокупность прав и обязанностей государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, закрепленную нормативными правовыми актами»[1].

Ю.А. Тихомиров в самом общем виде определяет компетенцию как «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел. Будучи сложным явлением, она состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся: а) нормативно установленные цели; б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; в) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующим элементом является ответственность за их неисполнение. Без них компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств»[2].

Б.М. Лазарев, специально исследовавший вопрос о компетенции органов управления, понимал под ней систему полномочий этого органа по осуществлению государственной власти. Характеризуя компетенцию с точки зрения ее содержания, он выделял следующие ее элементы: 1) обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым объектам) решать определенные управленческие задачи и осуществлять функции применительно к этим объектам; 2) право органа государства решать или принимать официальное участие в решении определенного круга вопросов; 3) право государственного органа осуществлять предусмотренные законом формы управленческой деятельности[3]. В совокупности эти элементы отражают наиболее общую характеристику термина «компетенция».

Понятие «полномочие» в равной степени охватывает и права, и обязанности государственного органа, является родовым понятием. Права и обязанности – это различные виды полномочий государственного органа. Если права сохраняют за органом известную свободу выбора при разрешении тех или иных жизненных ситуаций, то обязанности не оставляют никакого места для усмотрения органа, и условия их осуществления всегда точно оговариваются в законе. Иными словами, права представляют собой меру возможного поведения государственного органа, а обязанности – меру должного его поведения. На каждую сферу (экономическую с ее отраслями, социально-куль-

---

[1] Конституционное право : энцикл. словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 303.

[2] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55– 56.

[3] См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов государственного управления. М., 1972. С. 101– 102.

турную, административно-политическую) как на объект деятельности органов государственного управления «накладываются» соответствующие функции, каждая из которых реализуется в рамках соответствующих полномочий. В совокупности эти элементы отражают наиболее общую характеристику термина «компетенция».

Объем полномочий прежде всего зависит от назначения и места конкретного органа в системе органов государства. Полномочия предоставляются органам государственного управления для решения ими определенных задач и осуществления функций, в которых находит материальное воплощение осуществляемая этими органами исполнительная и распорядительная деятельность.

В задачах наиболее полно и четко выражается основное направление деятельности органов государственного управления. Задачи управления – категория статичная. В связи с этим можно утверждать, что с задачами связывается само образование, существование органа государственного управления. Коренное изменение этих задач влечет за собой существенные коррективы в компетенции органа государственного управления, которые могут привести к его преобразованию. Несомненно, речь идет об основных, существенных задачах, а не тех, которые могут ставиться перед органом в качестве временных, дополнительных.

Задачи органа государственного управления решаются в порядке практического осуществления функций управления. В связи с изменением задач органа государственного управления меняется объем управленческих работ по осуществлению функций. Но задачи не могут быть элементом компетенции, они практически решаются с помощью компетенции.

В свою очередь, функции органа государственного управления дают представление о сфере его деятельности, объектах приложения сил; они существуют не в абстракции, а являются целенаправленной деятельностью именно данного органа по решению предписанных ему задач.

В практике правового регулирования управленческих отношений нет единой классификации элементов компетенции. В правовых актах применительно к органам встречаются термины «задачи», «функции», «обязанности», «права», «полномочия», «основные задачи».

В Конституции функции и полномочия Правительства употребляются как синонимы. Так, п. 5 ст. 106 Конституции устанавливается, что премьер-министр «выполняет другие функции, связанные с организацией и деятельностью Правительства», а ст. 107 – что Правительство «осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента».

Если исходить из общенаучных значений, термины «функции» и «полномочия» имеют различие. Так, под функцией управления подразумевается целенаправленный, специфический по характеру вид деятельности, который во взаимодействии с другими отличающимися от него (по направлению и характеру) видами деятельности объективно необходим для полного, эффективного воздействия на объект управления. Г.В. Атаманчук «к функциям государственного управления относит конкретные виды управляющих воздействий государства, отличающиеся друг от друга по предмету, содержанию и способу сохранения либо преобразования управляемых объектов. Функция управления – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, которое они воспринимают и на которое реагируют»[1]. В большинстве научных работ функция управления трактуется как особый вид управленческой деятельности, часть ее содержания. Сущность управления выясняется путем раскрытия его функциональной природы[2].

С учетом высказанных принципиальных позиций можно охарактеризовать компетенцию Совета Министров.

Компетенция любого органа государственного управления, в том числе Совета Министров, устанавливается государством путем издания юридических норм, она предстает перед нами как явление не только государственно-властное, но и юридическое. В результате правового закрепления компетенции Совет Министров вправе и обязан осуществлять ту деятельность, которая предписана государством. Он не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы.

Компетенция Совета Министров определяется различными юридическими источниками. Конституцией (в общей формуле) определяется целевое назначение исполнительной власти, гл. 3 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» устанавливается компетенция Совета Министров.

Компетенция Совета Министров – важнейший компонент его правового статуса.

Правительство отличается особым характером и объемом компетенции. Это обусловлено определенными факторами. Во-первых, рамки, в которых должно действовать Правительство, реализуя свои полномочия, очерчены конституционной моделью взаимоотношений Президента и Правительства.

---

[1] Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 56.

[2] См.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14– 15.

В Конституции Совет Министров определяется как самостоятельный орган государства, осуществляющий исполнительную власть. Одновременно следует учитывать и широту полномочий Президента в осуществлении исполнительной власти. Он обеспечивает согласованное урегулирование и взаимодействие всех органов власти. Кроме того, Президент осуществляет непосредственное руководство Правительством путем формирования Правительства, председательствования на его заседаниях, определения внешней и внутренней политики и соответственно функций и полномочий Правительства, поэтому вне конституционной модели взаимоотношений Президента с Правительством трудно представить компетенцию правительства.

Во-вторых, рамки компетенции Правительства очерчены в ст. 107 и 108 Конституции. При всех возможных изменениях, дополнениях и значительных и существенных корректировках деятельности Правительства его компетенция должна основываться на прочных и стабильных нормах.

Следует иметь в виду, что Конституция не устанавливает и не должна определять исчерпывающий перечень полномочий Правительства.

В большей степени и более детально этот вопрос призван регулировать Закон «О Совете Министров Республики Беларусь». На объем компетенции Правительства оказывают влияние нормативные правовые акты Президента, отраслевые законы.

В-третьих, Совет Министров согласно конституционно-правовому статусу является органом управления общей компетенции. Его государственно-властные полномочия находятся в пределах компетенции, распространяющейся на все сферы и отрасли экономики, социально-культурной жизни и административно-политической деятельности.

Как центральный орган государственного управления, Совет Министров объединяет, направляет деятельность подчиненных ему органов государственного управления и государственных организаций, осуществляет общее руководство деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов.

Государственное управление, осуществляемое Советом Министров, имеет определенные цели и задачи и расчленяется на ряд функций – «технологических» его элементов, имеющих специфическое назначение.

Правительство, как орган управления общей компетенции, обладает всеми общими функциями управления.

К общим, или штабным, функциям управления относятся учет, анализ, прогнозирование, организация, руководство, регулирование, координация, контроль. Они носят универсальный характер, осуществляются во всех отраслях и сферах управления. Естественно, специфические особенности

объектов управления оказывают влияние на конкретное содержание общих функций управления, осуществляемых Правительством.

Совет Министров осуществляет и специальные функции, которые дополняют, конкретизируют общие функции в различных областях и сферах его деятельности.

Полномочия, являясь составной частью компетенции, предназначены для реализации функций Совета Министров применительно к объектам его ведения.

Полномочия Совета Министров широки и многообразны, они позволяют ему эффективно воздействовать на общественные отношения в области государственного управления.

В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» эти полномочия разделены по областям и сферам управления (ст. 11– 22). Всего 12 направлений, однако ст. 23 Закона определяет, что Совет Министров осуществляет и иные полномочия, возложенные на него законодательством.

*Полномочия Совета Министров*:

1) в экономической сфере: обеспечивает проведение единой экономической политики; регулирует деятельность всех отраслей экономики и принимает меры по их развитию; регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь и принимает меры по их развитию; определяет приоритетные виды деятельности (секторы экономики) для осуществления инвестиций; осуществляет государственное регулирование внешнеторговой деятельности, обеспечивает разработку и реализацию государственного прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь; обеспечивает противодействие монополистической деятельности и развитие добросовестной конкуренции; проводит государственную политику в области защиты прав потребителей; обеспечивает экономическую самостоятельность Республики Беларусь и т. д.;

2) в финансовой сфере: обеспечивает проведение единой финансовой политики; ежегодно разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Национальное собрание проект бюджета на очередной финансовый год и отчет о его исполнении; осуществляет регулирование внутреннего и внешнего государственного долга; обеспечивает привлечение, использование и погашение внешних государственных займов (кредитов), формирующих внешний государственный долг Республики Беларусь, и т. д.;

3) в области науки, образования: обеспечивает проведение единой государственной политики; участвует в формировании и обеспечивает реализацию государственной научно-технической и инновационной политики; при-

нимает меры по развитию научного потенциала, повышению эффективности его использования, более широкому применению на практике результатов научных исследований, изобретательства и рационализаторства; осуществляет меры по развитию научных организаций, подготовке научных работников высшей квалификации; осуществляет общее управление системой образования и т. д.;

4) в области культуры, сфере архивного дела: обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры; проводит государственную политику, направленную на сохранение и развитие белорусского и русского языков, создание надлежащих условий для развития языков других национальных общностей, проживающих на территории Республики Беларусь; создает условия для свободного развития культуры всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь; принимает меры по обеспечению права граждан на свободу вероисповедания и т. д.;

5) в области здравоохранения: обеспечивает проведение единой государственной политики; обеспечивает разработку и реализацию государственных программ;

6) в области социального обеспечения, охраны и оплаты труда: обеспечивает проведение единой государственной политики; определяет государственную политику в области обеспечения демографической безопасности и претворяет ее в жизнь; утверждает прожиточный минимум; определяет и реализует наиболее эффективные пути повышения доходов семьи, стипендий, пенсий, пособий, других социальных выплат; принимает меры по реализации гражданами Республики Беларусь права на труд и т. д.;

7) в области охраны окружающей среды: обеспечивает проведение единой государственной политики; обеспечивает разработку и выполнение государственных программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; устанавливает порядок разработки и утверждения территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и порядок их финансирования; устанавливает лимиты на природопользование; устанавливает порядок ведения Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, определяет порядок проведения мониторинга и использования его данных и т. д.;

8) в области гидрометеорологической деятельности: обеспечивает проведение единой государственной политики; утверждает схему государственной сети гидрометеорологических наблюдений; определяет порядок

осуществления государственного контроля в области гидрометеорологической деятельности и перечень должностных лиц, осуществляющих этот контроль; определяет порядок ведения государственного климатического кадастра, а также состав данных государственного климатического кадастра и порядок предоставления государственным органам, иным организациям и физическим лицам его данных и т. д.;

9) в области обеспечения законности и правопорядка: принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивает защиту личности от любых противоправных деяний, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство, а также защиту гражданина Республики Беларусь как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами; руководит деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций по обеспечению законности и правопорядка, реализации государственных программ по борьбе с преступностью и т. д.;

10) в области обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства: принимает меры по обеспечению национальной безопасности и обороноспособности, защите независимости и территориальной целостности Республики Беларусь; осуществляет контроль за выполнением государственной программы вооружения; осуществляет руководство подготовкой граждан Республики Беларусь к военной службе, их призывом на военную службу, службу в резерве и обеспечивает создание военнообученного резерва; осуществляет руководство гражданской обороной; организует разработку и обеспечивает выполнение государственных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и т. д.;

11) в области внутренней и внешней политики Республики Беларусь: разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь и принимает меры по их реализации; осуществляет координацию деятельности в области отношений Республики Беларусь с иностранными государствами и международными организациями; принимает практические меры по реализации и защите внешнеполитических интересов Республики Беларусь; заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции; принимает меры по обеспечению исполнения международных договоров Республики Беларусь;

12) в области кадровой политики: разрабатывает и вносит на рассмотрение Президента предложения по осуществлению кадровой политики,

направленной на создание необходимого резерва высококвалифицированных руководящих работников системы подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов, содействует обеспечению их подготовки и повышения квалификации; координирует и контролирует деятельность подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов по осуществлению кадровой политики; участвует в формировании кадрового реестра Президента; утверждает кадровый реестр Совета Министров.

Перечисленный большой объем полномочий Правительства, закрепленных ст. 107 Конституции и ст. 11–22 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», дополняется, конкретизируется в многочисленных отраслевых законах, например в Законах «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (ст. 9), «О здравоохранении» (ст. 8), «О государственных секретах» (ст. 5) и т. д.

Совет Министров осуществляет руководство подчиненными ему республиканскими органами государственного управления, государственными организациями и местными исполнительными и распорядительными органами.

Совет Министров в отношении республиканских органов государственного управления: утверждает в установленном порядке положения о республиканских органах государственного управления, их департаментах и состав коллегий, подчиненных Совету Министров, если иное не установлено Президентом; определяет структуру республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров, количество их территориальных органов и перечень подчиненных им (входящих в их систему, состав) государственных организаций, если иное не установлено Президентом; отменяет правовые акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров, если они противоречат Конституции, законам, актам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям премьер-министра, за исключением решений, которые могут быть отменены только Президентом; налагает в установленном порядке на руководителей республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров, и их заместителей, а также руководителей департаментов республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров, дисциплинарные взыскания, если иное не установлено Президентом.

Совет Министров в отношении государственных организаций: утверждает в установленном порядке уставы государственных организаций, подчиненных Совету Министров, если иное не установлено Президентом; налагает в установленном порядке на руководителей государственных организаций, подчиненных Совету Министров, а также на их заместителей дисциплинарные взыскания, если иное не установлено Президентом.

Совет Министров в отношении местных исполнительных и распорядительных органов: руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в компетенцию Совета Министров; организует контроль за исполнением местными исполнительными и распорядительными органами законодательства, получает информацию и заслушивает по этим вопросам их отчеты, принимает соответствующие решения; содействует местным исполнительным и распорядительным органам в организации их деятельности и т. д.

## 5.5. Республиканские органы исполнительной власти: правовой статус, виды

Республиканские органы исполнительной власти являются основным структурным звеном системы органов исполнительной власти и осуществляют свою деятельность на всей территории Республики Беларусь.

Система республиканских органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов государственного управления, определенных нормативными правовыми актами Президента, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления.

Система органов государственного управления подвергалась неоднократным изменениям в целях определения их рациональной структуры, повышения их роли в процессе реформирования государственной и общественной жизни, приведения их в соответствие с требованиями экономических и социальных преобразований в Республике Беларусь.

В становлении системы республиканских органов государственного управления решающую роль сыграли: Указы Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 г. № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 24 сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных орга-

низаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 12 февраля 2004 г. № 66 «О некоторых мерах по оптимизации системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, структуры и численности работников государственных органов, других государственных организаций».

В соответствии с подп. 1.1 п. 1 Указа Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству, входят:

1) министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления;

2) объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству (государственные организации). Следует отметить, что государственные организации не обладают признаками, присущими государственным органам (наличие государственно-властных полномочий), и призваны осуществлять хозяйственные функции, поэтому государственные организации не следует рассматривать как республиканские органы государственного управления.

Министерств в Республике Беларусь 24: антимонопольного регулирования и торговли, архитектуры и строительства, внутренних дел, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, иностранных дел, информации, культуры, лесного хозяйства, обороны, образования, по налогам и сборам, по чрезвычайным ситуациям, природных ресурсов и охраны окружающей среды, промышленности, связи и информатизации, сельского хозяйства и продовольствия, спорта и туризма, транспорта и коммуникаций, труда и социальной защиты, финансов, экономики, энергетики, юстиции; государственных комитетов 7: безопасности, военно-промышленный, по имуществу, по науке и технологиям, по стандартизации, пограничный, таможенный; государственных организаций 6: Белорусский государственный концерн пищевой промышленности (концерн «Белгоспищепром»), Белорусский государственный концерн по нефти и химии (концерн «Белнефтехим»), Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности (концерн «Беллегпром»), Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (концерн «Беллесбумпром»), Белорусский республиканский союз потребительских обществ (Белкоопсоюз), Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения.

Статус министерств и государственных комитетов и соответственно их руководителей одинаков. Министерство возглавляет министр, а государственный комитет – председатель. Они руководят деятельностью этих органов в целях реализации полномочий исполнительной власти в определенной отрасли или сфере. В установленном порядке входят в состав Совета Министров, правомочны самостоятельно решать вопросы государственного управления, относящиеся к их компетенции. Для осуществления предоставленных им полномочий издают самостоятельно, а в необходимых случаях совместно или по согласованию с другими государственными органами приказы, подписывают постановления, обязательные для выполнения государственными предприятиями, организациями, учреждениями отрасли. В соответствии с возложенными на министерство (государственный комитет) задачами на министра (председателя) возлагается предельно широкий и сложный круг полномочий, включающий более 30 обширных пунктов.

Министр (председатель) подотчетен Президенту и Совету Министров, назначается на должность и освобождается от должности Президентом.

Министр (председатель) вправе, если сочтет невозможным выполнение возложенных на него обязанностей, заявить об отставке. Его отставка принимается Президентом.

Министром (председателем) может быть гражданин Республики Беларусь, имеющий профессиональную подготовку, отвечающую квалификационным требованиям, и опыт работы в области государственного управления.

Министр (председатель) не имеет права быть членом Совета Республики Национального собрания, занимать иные должности в государственных органах, других организациях, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также иную оплачиваемую работу, кроме преподавательской, научной и творческой, на него могут распространяться и другие предусмотренные законодательством ограничения.

Президентом может быть присвоен министру (председателю) высший класс служащего государственного аппарата с учетом его квалификации, стажа работы в соответствующей отрасли (сфере деятельности) и личного вклада в ее развитие (руководителям силового блока, где служба милитаризованная, присваиваются специальные или воинские звания, например министру внутренних дел – генерал-полковник милиции).

Министр (председатель) несет персональную ответственность за решение возложенных на министерство (государственный комитет) задач и осуществление функций, за состояние дел в руководимой им отрасли (сфере)

государственного управления. За невыполнение либо ненадлежащее выполнение законодательных актов, постановлений Совета Министров, иное невыполнение служебных обязанностей Совет Министров применяет к министру (председателю) меры дисциплинарного взыскания, за исключением увольнения.

Вопрос о досрочном освобождении министра (председателя) от должности в случае нарушения им законодательных актов Республики Беларусь может быть поставлен перед Президентом Советом Министров, а также другими государственными органами по решению Президента.

Общий правовой статус министра определен Положением о Министре Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента от 21 ноября 2001 г. № 692.

К руководству министерства (государственного комитета) относятся заместители министра (председателя), которые назначаются и освобождаются от должности Советом Министров по представлению министра (председателя), если иное не предусмотрено актами Президента (в соответствии с подп. 1.7 п. 1 Указа Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь»). Заместителей министра внутренних дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям; заместителей председателя комитетов безопасности, военно-промышленного, таможенного, пограничного назначает Президент. Количественный состав заместителей министра (председателя) устанавливается Президентом. Заместители министра (председателя) осуществляют непосредственное руководство подразделениями центрального аппарата министерства (государственного комитета), координируют деятельность этих подразделений, ведают порученным им кругом вопросов компетенции министерства (государственного комитета), несут персональную ответственность за порученную работу. Обязанности между заместителями распределяет министр (председатель). В пределах установленных полномочий они самостоятельно принимают решения и несут ответственность перед Советом Министров и министром (председателем) за положение дел в порученной им сфере работы. В этом одна из особенностей их правового положения.

В министерствах (государственных комитетах) введены должности первых заместителей министров (председателей), правомочия которых весьма широки. К ним поступает на окончательное решение большинство дел министерства (государственного комитета), и лишь важнейшие из них требуют решения самого министра (председателя). В отсутствие руководителя его обычно замещает первый заместитель. Однако руководитель имеет право оставить за себя любого своего заместителя. В таком

случае замещение оформляется специальным приказом министра (председателя).

Организация и деятельность министерств (государственных комитетов) строится на основе сочетания коллегиальности и единоначалия в обсуждении и решении основных вопросов по руководству отраслью (сферой) с установлением точной ответственности должностных лиц за состояние дел на порученном участке работы и выполнение определенных заданий.

Наиболее полно принцип сочетания коллегиальности и единоначалия реализуется в деятельности коллегий, которые имеют свой правовой статус, порядок образования, организационную особенность. В отличие от других структурных подразделений коллегия не имеет узкой предметной специализации. Рассматривая основные вопросы, входящие в компетенцию министерства (государственного комитета), коллегия участвует в управлении не только самим министерством (государственным комитетом), но и всей его системой. Она наделена полномочиями по отношению к другим структурным подразделениям. Коллегия обсуждает планы их работы, дает конкретные поручения, заслушивает отчеты, рассматривает проекты положений о структурных подразделениях министерства (государственного комитета), осуществляет контроль за деятельностью аппарата в целом. Сказанное позволяет сделать вывод, что коллегия занимает особое место среди других структурных подразделений министерства (государственного комитета) – она стоит над ними.

Гарантией независимости коллегии министерства (государственного комитета) от руководителя является порядок назначения членов коллегии Советом Министров (или Президентом для силового блока), а также предоставление им возможности в случае разногласий между министром (председателем) и коллегией при принятии решений самостоятельно защищать свое мнение перед Советом Министров или Президентом (для силового блока). Факт наделения членов коллегии правом сообщить свое мнение в Совет Министров или Президенту свидетельствует о том, что коллегия рассматривается как своеобразная контрольная инстанция по отношению к министру (председателю).

Коллегия в министерстве (государственном комитете) образуется в составе министра (председателя), их заместителей по должности, других руководящих работников министерства (государственного комитета), также в состав коллегии могут входить руководители иных государственных органов. Например, состав коллегии МВД Республики Беларусь утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 27 сентября 2012 г. № 422 «О коллегии Министерства внутренних дел» в количестве 17 человек.

Члены коллегии министерства (государственного комитета) утверждаются Советом Министров по представлению руководителя (исключение – силовой блок; где состав коллегий устанавливается Президентом). Численный состав членов коллегий различных министерств (государственных комитетов) не одинаков. Точных нормативных правовых критериев на этот счет нет. В основу определения численного состава членов коллегии положены объем работы министерства (государственного комитета), место, занимаемое данным министерством (государственным комитетом) в системе органов управления, и другие условия. К работе коллегий с совещательными правами привлекаются специалисты по вопросам, рассматриваемым на заседаниях, представители общественных организаций, руководители объединений, предприятий, организаций, учреждений и др.

Основным актом коллегии являются решения, которые могут утверждаться при необходимости приказами министра (председателя) или постановлениями министерства (государственного комитета). Как показывает практика, решения коллегии приобретают юридическую силу с момента их принятия.

Важное место в структуре министерств (государственных комитетов) занимают отраслевые и функциональные подразделения (департаменты, главные управления, управления, отделы, секторы). В своей совокупности эти структурные подразделения составляют рабочий аппарат министерств (государственных комитетов). Неоднородный отраслевой (функциональный) характер управленческой деятельности министерств (государственных комитетов) оказывает в той или иной степени влияние и на организационную структуру их аппарата. Количество и профиль деятельности структурных подразделений во многом определяется характером осуществляемых конкретных функций и объемом работы соответствующего министерства (государственного комитета).

Департаменты, главные управления, управления и отделы (службы, секторы) образуются для оперативного и непосредственного руководства подчиненными министерству (государственному комитету) предприятиями, организациями и учреждениями или руководства определенными направлениями деятельности. Положения о них утверждаются руководителем органа. Начальнику главного управления, управления, отдела принадлежит право решения вопросов текущего оперативного управления согласно установленному перечню. Он в пределах компетенции подразделения издает приказы и инструкции, обязательные для подчиненных ему лиц, а также предприятий, организаций и учреждений.

В основе организационного построения структурных подразделений республиканских органов государственного управления лежит сочетание производственно-отраслевого и функционального принципов. Соответственно основными звеньями их организационной структуры являются производственно-отраслевые в сочетании с функциональными. Первым из них непосредственно подчиняется группа подведомственных данному органу предприятий, организаций и учреждений, в отношении которых производственно-отраслевые подразделения министерства (государственного комитета) располагают необходимыми государственно-властными полномочиями, осуществляют оперативное руководство и отвечают за состояние их организации и деятельности. Все руководящие указания министерства (государственного комитета) доводятся до предприятий, организаций и учреждений через его производственно-отраслевые подразделения.

Функциональными подразделениями министерств (государственных комитетов) являются управления и отделы (планово-экономический, производственный, проектирования и капитального строительства, финансовый, отдел труда и заработной платы, бухгалтерия и т. д.). Они осуществляют деятельность в пределах министерства (государственного комитета) и его центрального аппарата. Функциональные структурные подразделения не имеют прямых связей с подчиненными министерству (государственному комитету) предприятиями, организациями и учреждениями и не обладают в отношении их распорядительными полномочиями. Они дают производственно-отраслевым структурным подразделениям различные методические указания о способах выполнения работ, отчетности по своему профилю. Подготовленные ими акты приобретают юридическую силу лишь после утверждения руководителем или его заместителями. Взаимоотношения между этими структурными подразделениями строятся на основе методической помощи, консультаций, взаимной заинтересованности во внедрении единых способов и принципов управления.

К обслуживающим звеньям аппарата министерств (государственных комитетов) относятся: секретариаты руководителя и его заместителей, управление делами, канцелярия, хозяйственное управление (отдел). Эти структурные подразделения в основном занимаются материально-бытовым и техническим обслуживанием работников центрального аппарата органа. Какими-либо функциями управления в отношении предприятий, организаций и учреждений системы министерства (государственного комитета) они не обладают.

В аппарате министерства (государственного комитета) могут создаваться подразделения, осуществляющие функции совещательного или координационного характера. Они носят различные наименования: советы

(научно-технические, научные и др.), комиссии, бюро и т. д. Их персональный состав определяется большей частью приказами (постановлениями) министерства (государственного комитета), а в отдельных случаях решениями коллегии. В их состав кроме работников самого органа входят высококвалифицированные специалисты, а также представители научно-технических обществ и других организаций. Они по своему правовому положению являются консультативными подразделениями. Советы, комиссии, бюро на своих заседаниях рассматривают предложения по основным направлениям развития науки и техники, определяют научно обоснованную единую техническую политику в данной отрасли (сфере), разрабатывают рекомендации по использованию и внедрению в производство новейших достижений науки, техники и передового опыта в системе министерства. По рассматриваемым вопросам они принимают решения, носящие рекомендательный характер. В случаях утверждения этих решений приказами министра (постановлениями министерства) они становятся обязательными для исполнения всеми, кому они адресованы, и тем самым становятся правовыми актами министерства (государственного комитета). Звенья совещательного или координационного характера действуют на основании положений, утверждаемых министром.

Например, приказом Министерства юстиции Республики Беларусь от 22 июня 2011 г. № 160 «О создании координационного совета по решению вопросов применения и совершенствования законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности» был создан указанный совет, который является постоянно действующим коллегиальным органом при Министерстве юстиции, рассматривающим вопросы применения и совершенствования законодательства, регулирующего привлечение к административной ответственности за правонарушения, рассмотрение дел и составление протоколов о которых отнесено в соответствии с законодательством к компетенции органов Минюста.

Отдельные республиканские органы в своем составе имеют государственные инспекции, специализированные по отраслям (сферам) управления. Однако они в пределах этой отрасли (сферы) не осуществляют функций непосредственного управления, так как не имеют здесь объектов управления. Эти инспекции осуществляют главным образом контрольно-надзорную деятельность вне зависимости от ведомственной подчиненности подконтрольных объектов по определенным вопросам отраслевого (функционального) характера. Они выявляют случаи нарушения специальных требований, установленных правовыми актами, применяют к нарушителям соответствующие меры воздействия, готовят мероприятия по улучшению деятельности

поднадзорных объектов и осуществляют в пределах своей компетенции другие контрольно-надзорные мероприятия.

Правовой основой деятельности республиканского органа государственного управления является положение о нем. В соответствии с подп. 1.6 п. 1 Указа Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» положения о Министерстве внутренних дел, Министерстве обороны, Министерстве по чрезвычайным ситуациям, Комитете государственной безопасности, Государственном пограничном комитете, Государственном таможенном комитете, Государственном военно-промышленном комитете утверждаются Президентом, положения об иных министерствах, государственных комитетах – Советом Министров.

В положении определены правовая основа деятельности, основные задачи, функции, организация деятельности органа. Указом Президента Республики Беларусь от 4 декабря 2007 г. № 611 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел» утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь.

Общность признаков, объединяющих республиканские органы в единое звено общей системы республиканских органов государственного управления, не говорит об отсутствии у них особенностей как в организационной, так и в управленческой деятельности. В связи с этим большое значение имеет вопрос о классификации республиканских органов государственного управления, которая позволяет раскрыть характер осуществляемого ими управления, помогает выявить особенности их деятельности и установить определенные закономерности во взаимосвязи их с другими органами государства.

Критерии классификации республиканских органов государственного управления различны и зависят от того, какая существенная сторона их организации и деятельности берется за основу классификации.

Конечно, не каждый республиканский орган государственного управления обладает такими существенными признаками сходства и различия, по которым можно было бы его классифицировать, поэтому классификация возможна только по свойственным, присущим для данного органа управления главным внутренним признакам сходства и различия. При классификации республиканских органов государственного управления необходимо руководствоваться не наименованием самого органа, а его правовым положением, местом в системе органов государственного управления, спецификой его организации и деятельности.

В зависимости от конкретной направленности деятельности республиканские органы государственного управления могут быть подразделены на

три большие группы: хозяйственные, социально-культурные и административно-политические.

По содержанию компетенции органы государственного управления можно разделить на три группы в зависимости от приоритета тех или иных функций: отраслевые, функциональные и функционально-отраслевые.

В чистом виде отраслевых органов государственного управления существует немного. Это министерства промышленности, транспорта и коммуникаций, обороны, сельского хозяйства и продовольствия. Бóльшая же часть отраслевых органов государственного управления обладает и полномочиями надведомственного характера. Такие полномочия связаны с их основной деятельностью, т. е. являются продолжением, разновидностью отраслевых полномочий. Такие министерства следует отнести к третьей группе – функционально-отраслевым. Это министерства здравоохранения, образования, антимонопольного регулирования и торговли и др.

Функциональными называются республиканские органы государственного управления, которые уполномочены ведать в республиканском масштабе отдельными вопросами управления, связанными, как правило, с осуществлением общих для всех иных органов, организаций, предприятий функций управления. Их полномочия носят надведомственный характер и распространяются на все республиканские и местные органы государственного управления, на организационно неподчиненные объекты управления. К таким органам относятся министерства финансов, по налогам и сборам, труда и социальной защиты; государственные комитеты по стандартизации, по имуществу, по науке и технологиям.

По характеру подчиненности можно выделить два вида республиканских органов государственного управления: двойного подчинения и подчиненные Совету Министров. Министерства внутренних дел, обороны, чрезвычайных ситуаций, Государственный таможенный комитет, Комитет государственной безопасности, Государственный пограничный комитет, Государственный военно-промышленный комитет находятся в двойном подчинении – Президенту и Совету Министров.

Республиканские органы государственного управления двойного подчинения по особым вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами, могут подчиняться исключительно Президенту.

Государственные организации, подчиненные Правительству (далее – государственные организации), рассматриваются в Указе Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» как самостоятельный элемент системы республиканских органов государственного управления. Следует отметить, что государственные организации не обладают при-

знаками, присущими государственным органам (наличие государственно-властных полномочий), и призваны осуществлять хозяйственные функции, поэтому государственные организации не следует рассматривать как республиканские органы государственного управления. Государственные организации призваны осуществлять хозяйственное (производственное) управление, их деятельность направлена на создание материального продукта, оказание услуг населению. Оперативное управление хозяйственными процессами осуществляет администрация государственных организаций и тем самым является органом внутреннего (оперативного) управления. А.Н. Крамник справедливо указывает, что хозяйственное управление является разновидностью государственного управления[1]. Следовательно, верным будет утверждение, что государственные организации входят в систему органов государственного управления, а не в систему республиканских органов исполнительной власти.

Основной организационно-правовой формой государственных организаций являются концерны – производственно-торговые объединения, осуществляющие свою деятельность на основании уставов, утвержденных постановлениями Совета Министров. Руководство деятельностью концерна осуществляется его председателем, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Министров по согласованию с Президентом.

Например, предметом деятельности Беллесбумпрома являются общее руководство, общее управление деятельностью, координация деятельности и представление интересов участников концерна, осуществление мероприятий по продвижению товаров легкой промышленности на внутреннем и внешнем рынках, оказание содействия в осуществлении оптово-розничной торговли участникам концерна.

Основными задачами являются: проведение научно-технической, инновационной, экономической и социальной политики, направленной на создание условий для эффективной работы участников концерна, в целях удовлетворения потребностей населения республики в потребительских товарах; расширение участниками концерна экспорта продукции на основе повышения ее конкурентоспособности.

Основным звеном потребительской кооперации является потребительское общество, создаваемое в форме потребительского кооператива.

Потребительское общество – добровольное объединение граждан либо граждан и юридических лиц в форме потребительского кооператива в целях

[1] См.: Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. 1. С. 72– 76.

удовлетворения их материальных (имущественных) и иных потребностей, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Потребительское общество создается учредителями по территориальному, производственному или иному признаку на основе членства.

Союз потребительских обществ – добровольное объединение потребительских обществ, их союзов, созданное в целях координации деятельности и защиты общих имущественных интересов.

Возглавляет систему потребительских обществ Белкоопсоюз, руководимый председателем. Указом Президента Республики Беларусь от 12 января 2000 г. № 9 «О статусе председателя правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ» установлено, что председатель является по должности министром Республики Беларусь и входит в состав Совета Министров.

В систему потребительских обществ входят областные и районные союзы потребительских обществ. Возглавляют потребительские общества председатели, избираемые на должность учредителями по согласованию с председателем соответствующего исполкома и вышестоящим потребительским обществом. Должность руководителя Белкоопсоюза согласовывает Президент. Правовой основой деятельности потребительских обществ является Закон Республики Беларусь от 25 февраля 2002 г. № 93-З «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь», а также уставы потребительских обществ.

Основные задачи потребительской кооперации: организация оптовой и розничной торговли, общественного питания; закупка у граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц продукции и сырья сельского хозяйства, изделий и продукции личных подсобных хозяйств и промыслов, дикорастущих плодов, ягод и грибов, лекарственного растительного сырья и технического сырья, вторичных материальных ресурсов, других видов продукции и сырья; производство сельскохозяйственной продукции, пищевых продуктов, непродовольственных товаров, продукции производственно-технического назначения и т. д.

Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения является государственным учреждением, осуществляющим реализацию государственной политики в области санаторно-курортного лечения и оздоровления населения, и подчиняется Совету Министров.

Центр осуществляет свою деятельность во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами, общественными и иными организациями.

Центр возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Советом Министров по согласованию с Президентом.

Директор Центра имеет одного заместителя, который назначается и освобождается от должности Советом Министров по согласованию с Администрацией.

Основными задачами Центра являются: обеспечение организации оздоровления и санаторно-курортного лечения населения за счет средств, предусмотренных на эти цели законодательством; организация во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами, общественными и иными организациями оздоровления детей в оздоровительных лагерях с использованием государственных средств, направляемых на удешевление стоимости путевок, а также санаторно-курортного лечения в студенческих санаториях-профилакториях лиц, обучающихся в учреждениях высшего образования в дневной форме получения образования.

Свою деятельность Центр осуществляет на основании устава, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 июля 2006 г. № 942 «Об утверждении Устава Республиканского центра по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь».

## 5.6. Местные органы исполнительной власти: правовой статус, виды

Местные органы управления составляют часть единой системы органов государственного управления. Они образуют объединенные в определенную внутренне согласованную систему многочисленные исполнительные и распорядительные органы, деятельность которых связана со всеми сторонами хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни на местах и охватывает всю территорию Республики Беларусь. Местные органы управления наиболее приближены к населению, призваны решать его вопросы и действуют, как правило, в рамках соответствующих административно-территориальных единиц, которые определяет Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь».

В Конституции нет наименования местных органов управления, не определены их виды и система. В разд. 5 Конституции в общих чертах закре-

пляется правовой статус местных органов управления. Они определяются как исполнительные и распорядительные органы. Основное их назначение – осуществление местного управления (ст. 117); ст. 119 Конституции определен порядок назначения руководителей местных исполнительных и распорядительных органов.

Определение местного управления, характеризующее его сущность, назначение и задачи, содержится в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Согласно ст. 2 данного закона, местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

В системе местных исполнительных и распорядительных органов ведущее место занимают исполнительные комитеты, которые являются государственными органами и осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией, Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и иными актами законодательства.

Исполком является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета, а местная администрация – на территории района в городе.

Закон устанавливает три территориальных уровня исполкомов: первичный, базовый и областной.

К *областному территориальному уровню* относятся областные и Минский городской исполкомы. Исполкомы областного уровня являются вышестоящими по отношению к исполнительным и распорядительным органам базового и первичного территориальных уровней.

К *базовому территориальному уровню* относятся городские (городов областного подчинения) и районные исполкомы. Исполкомы базового уровня являются вышестоящими по отношению к исполнительным и распорядительным органам первичного территориального уровня. Мингорисполком обладает также правами исполкома базового уровня.

К *первичному территориальному уровню* относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские исполкомы, местные администрации.

Исполкомы всех уровней, местная администрация входят в систему органов исполнительной власти. Следовательно, исполком (местная администрация) обладает всеми признаками органа государственного управления. Вместе с тем исполком (местная администрация) имеет свои специфические признаки: является низшим звеном в системе органов государственного управления; представляет собой местный территориаль-

ный исполнительный и распорядительный орган; является единственным на соответствующей административно-территориальной (местная администрация – на территориальной) единице органом управления общей компетенции. Полномочия исполкома (местной администрации) носят комплексный характер, т. е. связаны с решением задач и осуществлением функций местного управления во всех сферах жизни (экономической, социально-культурной, бюджетно-финансовой, охраны общественного порядка и обеспечения прав граждан и т. д.). Исполкомы имеют определенную иерархическую подчиненность, относятся к категории коллегиальных органов государственного управления. Этот признак вытекает из содержания ст. 38 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны Президенту, а также Совету Министров по вопросам, входящим в компетенцию Правительства.

Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации подотчетны и подконтрольны Президенту и вышестоящим исполкомам.

Исполкомы подотчетны соответствующим местным Советам депутатов по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов.

Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы осуществляют координацию деятельности нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, оказывают им необходимую помощь, в том числе организационно-методическую, материальную, техническую, информационную.

В состав исполкома входят председатель, его заместители (заместитель), управляющий делами и другие члены исполкома.

В состав местной администрации входят глава, его заместители, управляющий делами и другие члены местной администрации.

К местным органам управления следует отнести комитеты, главные управления (управления) и отделы исполкомов (местных администраций), т. е. их структурные подразделения.

Местными органами управления являются и формирования, не входящие в систему исполкомов и не подчиненные им. К ним, например, можно отнести местные органы Министерства обороны (военные комиссариаты), Министерства по налогам и сборам (областные, районные налоговые инспекции), Комитета государственной безопасности (управления и отделы), Министерства по чрезвычайным ситуациям (управления и отделы). Эти органы имеют вертикальное подчинение, входят в систему соответствующего республиканского органа государственного управления, обеспечивают

централизацию управления и призваны в своей деятельности исходить не из местных, а из государственных и соответствующего органа интересов. В своей деятельности эти местные органы управления сотрудничают с исполнительными комитетами (местными администрациями), их структурными подразделениями.

На всем протяжении развития государственности в Республике Беларусь подразделения местных исполнительных и распорядительных органов являлись устойчивым элементом организации управления на местах.

На современном этапе государственного строительства в республике исполкомы (местные администрации) руководят хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством на местном уровне как непосредственно, так и через свой разветвленный отраслевой и функциональный специализированный аппарат управления.

Создание специализированного аппарата обусловлено значительным объемом и многоотраслевым характером подведомственного хозяйства, необходимостью осуществления управления с учетом особенностей предприятий, организаций и учреждений на местном уровне.

Исполкомы (местные администрации) – органы общего руководства, общей компетенции. В аппарате самих исполкомов нет особых подразделений или групп работников, которые специализировались бы на руководстве определенными отраслями и сферами. Для этих целей образуется специализированный отраслевой аппарат.

Наличие специальной профессиональной подготовки у работников этого аппарата позволяет квалифицированно и оперативно решать большинство конкретных вопросов управления соответствующими отраслями, подотраслями или участками хозяйственного и социально-культурного строительства на местном территориальном уровне.

Правовой основой образования специализированного отраслевого аппарата исполкома является Указ Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2018 г. № 91дсп «О структуре и численности государственных органов», которым утверждена примерная структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполкомов, местных администраций в городах.

В законодательстве отсутствуют критерии деления специализированных органов управления исполкомов (местных администраций) на виды. Они создаются под разными названиями: комитеты, главные управления, управления, отделы. Причем это не свидетельствует о каких-то принципиальных различиях между ними. Например, комитет по здравоохранению и управле-

ние культуры Минского горисполкома представляют собой органы, имеющие одинаковый правовой статус, но разное наименование.

При определении количества и профиля органов специализированного отраслевого аппарата исполкомов различных уровней учитываются широта и характер компетенции этих органов, общий объем работы по управлению, и все это связано в значительной мере со степенью и перспективами развития местного хозяйства, его специализацией, размерами подведомственной исполкому территории, численностью управляемых объектов и т. д.

Наиболее разветвленной системой органов специальной компетенции располагают областные и Минский горисполкомы. В структуру областных исполкомов входят: председатель, заместители председателя областного исполкома (четыре, в том числе один первый) и управляющий делами – руководство; комитеты: экономики, по сельскому хозяйству и продовольствию, по труду, занятости и социальной защите, по архитектуре и строительству, государственного имущества; главные управления: организационно-кадровой работы, юстиции, идеологической работы, культуры и по делам молодежи, финансовое, здравоохранения, контрольно-аналитическое, торговли и услуг, образования, спорта и туризма, землеустройства; управления: жилищно-коммунального хозяйства, внутренних дел, делами, по работе с обращениями граждан и юридических лиц, бухгалтерского учета и отчетности; отдел по защите государственных секретов, мобилизационной работе и вопросам обороны[1].

В структуре районных исполкомов преобладают управления: экономики; торговли и услуг; по труду, занятости и социальной защите; образования; сельского хозяйства и продовольствия; землеустройства; делами; отделы: финансовый, культуры, внутренних дел, жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры и строительства, организационно-кадровой работы, по работе с обращениями граждан и юридических лиц, записи актов гражданского состояния.

Подавляющая часть специализированных подразделений подчиняется не только соответствующим исполкомам (местным администрациям), но и вышестоящим органам отраслевого и функционального управления, т. е. находится в двойном подчинении. Однако в структурном отношении эти подразделения являются органами соответствующих исполнительных комитетов (местных администраций) и вместе с ними составляют аппарат управления на местном уровне. Например, ГУВД Мингорисполкома входит

[1] См.: Минский городской исполнительный комитет [Электронный ресурс]. URL: https://minsk.gov.by.

в структуру Мингорисполкома и по горизонтали подчиняется Мингорисполкому и его председателю, а по вертикали – МВД и его министру. Начальник ГУВД Мингорисполкома по должности является членом Мингорисполкома. Мингорисполком в пределах своей компетенции руководит деятельностью ГУВД г. Минска.

Задачи, функции, полномочия, порядок деятельности специализированных подразделений определяются положениями о них.

Основной формой работы исполнительного и распорядительного органа являются заседания, которые созываются и проводятся председателем исполкома (главой местной администрации) в соответствии с регламентом, утверждаемым исполкомом (местной администрацией), по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимают участие не менее двух третей членов от полного состава исполнительного и распорядительного органа.

В заседаниях исполнительного и распорядительного органа участвуют председатель исполкома (глава местной администрации), его заместители, управляющий делами и другие члены исполнительного и распорядительного органа. На заседаниях исполнительного и распорядительного органа в установленном порядке могут присутствовать представители других государственных органов и иных организаций, органов территориального общественного самоуправления, а также граждане.

Исполнительный и распорядительный орган в пределах своей компетенции принимает решения. Решения исполнительного и распорядительного органа принимаются на его заседании простым большинством голосов от полного состава исполнительного и распорядительного органа тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Форма голосования определяется в порядке, установленном регламентом исполнительного и распорядительного органа.

Решения исполнительного и распорядительного органа по отдельным вопросам, не терпящим отлагательства, могут приниматься с письменного разрешения председателя исполкома (главы местной администрации) путем опроса и визирования членами исполнительного и распорядительного органа проектов соответствующих решений.

Решения исполнительного и распорядительного органа подписываются председателем исполкома (главой местной администрации) и управляющим делами исполкома (местной администрации). В случае отсутствия управляющего делами исполкома (местной администрации) решения исполнительного и распорядительного органа подписываются лицом, исполняющим его обязанности.

В необходимых случаях исполнительные и распорядительные органы могут принимать совместные решения по вопросам, входящим в их компетенцию.

Исполкомы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; разрабатывают и вносят для утверждения в местные Советы депутатов проекты программ и прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, обеспечивают выполнение этих программ и прогнозов; осуществляют составление проекта местного бюджета и обеспечивают его исполнение, готовят отчет о его исполнении; распоряжаются коммунальной собственностью, природными ресурсами; организуют обсуждение на соответствующей территории важных вопросов местного и республиканского значения; информируют граждан и организации о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения и т. д.

Местные администрации в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, представляют интересы соответствующего района в городе во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; участвуют в составлении и исполнении соответствующих местных бюджетов; распоряжаются коммунальной собственностью, осуществляют контроль за ее использованием на соответствующей территории; обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты в области социальной поддержки и социального обслуживания, оплаты труда, пенсионного обеспечения и в других областях; вносят в городской исполком, местный Совет депутатов и его органы предложения по всем вопросам местного значения и участвуют в их рассмотрении; решают вопросы демографической безопасности, улучшения социально-экономических условий жизнедеятельности семьи; решают вопросы размещения объектов строительства на соответствующей территории и т. д.

Руководит деятельностью исполкома председатель, который является руководителем исполнительной власти на соответствующей территории (области, г. Минска, района, города областного подчинения, сельского населенного пункта, поселка, города районного подчинения). Председатель исполкома несет персональную ответственность за решение возложенных на исполком задач и осуществление функций, состояние дел на соответствующей территории.

Указом Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г. № 66 «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» утверждено Положение о порядке назначения на должность и освобождения от должности руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов. В соответствии с ним председателем исполкома областного и базового уровней, главой местной администрации может быть гражданин Республики Беларусь, имеющий высшее образование, опыт руководящей работы в сфере государственной и (или) предпринимательской и иной хозяйственной (экономической) деятельности не менее пяти лет. При рассмотрении кандидатуры на эту должность также учитываются деловые и личностные качества кандидата, умение работать с людьми, результаты практической деятельности в ранее занимаемой должности.

Председатель исполкома областного уровня назначается на должность и освобождается от должности Президентом путем издания указа. Предложение о назначении на должность и освобождении от должности председателя исполкома областного уровня вносит Президенту глава Администрации.

Назначенный Президентом председатель исполкома областного уровня представляется им для утверждения областному или Минскому городскому Совету депутатов.

Председатель исполкома базового уровня назначается на должность и освобождается от должности председателем областного исполкома по согласованию с Президентом путем издания распоряжения.

Предложения о назначении на должность и освобождении от должности председателя исполкома базового уровня вносят Президенту председатель областного исполкома, глава Администрации.

Назначенный председателем областного исполкома по согласованию с Президентом председатель исполкома базового уровня представляется председателем областного исполкома на утверждение городского (города областного подчинения) или районного Совета депутатов.

Председателем исполкома первичного уровня по должности является председатель соответствующего сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) Совета депутатов.

Председатель Совета первичного уровня избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполкома по согласованию с Президентом путем издания распоряжения. Предложения по назначении на должность и освобождении от должности главы местной администрации

вносят Президенту председатель исполкома областного уровня, глава Администрации.

В случае отсутствия председателя исполкома его функции осуществляет первый заместитель председателя исполкома, в случае отсутствия первого заместителя председателя исполкома – один из заместителей председателя исполкома, на которого согласно распределению должностных обязанностей возложено исполнение обязанностей председателя исполкома.

В случае если должность председателя исполкома первичного уровня является вакантной, председатель соответствующего исполкома базового уровня назначает лицо, временно исполняющее обязанности председателя исполкома первичного уровня до избрания в установленном порядке председателя соответствующего местного Совета депутатов.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, несоблюдение установленных законодательными актами ограничений, связанных с государственной службой, председатель исполкома несет дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательными актами.

Председатель исполкома в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, возглавляет исполком, руководит его работой, обеспечивает взаимодействие с соответствующим местным Советом депутатов; представляет исполком во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; утверждает структуру и штаты исполкома, его подразделений; назначает на должность и освобождает от должности работников исполкома, заключает (продлевает, расторгает) трудовые договоры (контракты) с работниками исполкома, в отношении которых является нанимателем, в том числе с персоналом по охране и обслуживанию зданий, применяет к работникам меры поощрения, дисциплинарного взыскания; осуществляет общее руководство деятельностью организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы, назначает на должности, отстраняет от работы и освобождает от должности их руководителей, заключает (продлевает, расторгает) с ними трудовые договоры (контракты), применяет к ним меры поощрения, дисциплинарного взыскания; осуществляет личный прием граждан и представителей юридических лиц; согласовывает кандидатуры на должности начальника инспекции Министерства по налогам и сборам, начальника подразделения по чрезвычайным ситуациям, военного комиссара, начальника управления (отдела) внутренних дел испол-

кома областного (базового) уровня, а также согласовывает продление или расторжение трудовых договоров (контрактов) с указанными должностными лицами и т. д.

Председатель исполкома областного уровня в своей деятельности подотчетен и подконтролен Президенту, а также Совету Министров по вопросам, входящим в компетенцию Правительства, а по вопросам, отнесенным к компетенции областного, Минского городского Советов депутатов, подотчетен соответствующему Совету депутатов.

Председатель исполкома базового уровня в своей деятельности подотчетен и подконтролен Президенту и областному исполкому, а по вопросам, относящимся к компетенции городского (города областного подчинения), районного Советов депутатов, подотчетен соответствующему Совету депутатов.

Председатель исполкома первичного уровня в своей деятельности подотчетен и подконтролен вышестоящим исполкомам, а по вопросам, относящимся к компетенции городского (города районного подчинения), поселкового, сельского Советов депутатов, подотчетен соответствующему Совету депутатов.

Глава местной администрации является руководителем исполнительной власти на территории района в городе, подотчетен и подконтролен Президенту и вышестоящим исполкомам. Несет персональную ответственность за выполнение возложенных на местную администрацию задач и функций, состояние дел на соответствующей территории.

Глава местной администрации в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, возглавляет местную администрацию, руководит ее работой, обеспечивает взаимодействие с соответствующими городским исполкомом и городским Советом депутатов; представляет местную администрацию во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами; утверждает структуру и штаты местной администрации, ее подразделений; согласовывает кандидатуры на должности военного комиссара района в городе, начальника отдела (управления) внутренних дел местной администрации, а также согласовывает продление или расторжение трудовых договоров (контрактов) с указанными должностными лицами; распоряжается имуществом местной администрации и др.

Для оперативного решения вопросов, не требующих коллегиального рассмотрения и принятия нормативных правовых актов, председатель исполкома (глава местной администрации) в пределах своей компетенции издает распоряжения.

Распоряжения председателя исполкома, принимаемые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения работниками соответствующего исполкома, нижестоящими исполнительными и распорядительными органами, расположенными на соответствующей территории организациями, их должностными лицами и иными гражданами, которым они адресованы.

Распоряжения главы местной администрации, принимаемые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения работниками соответствующей местной администрации, расположенными на соответствующей территории организациями, их должностными лицами и иными гражданами, которым они адресованы.

Местному Совету депутатов предоставлено право отменять не соответствующие законодательству распоряжения председателя и решения соответствующего исполкома.

Глава 6

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

## 6.1. Понятие и сущность государственной службы

Государственная служба является важнейшим инструментом государства. Государственный механизм без государственной службы, без персонала представляет собой безжизненную структуру. С организацией государственной службы государственный механизм переходит от статического состояния к динамическому.

О.И. Чуприс справедливо отмечает: «понятие„ государственная служба“ этимологически восходит к понятию „служба“ и „государственный“. Оно близко и часто используется одновременно или в связи с такими категориями, как „публичная служба“ и „гражданская служба“»[1].

В целом же в научной литературе понятие «служба» чаще всего употребляется в двух смыслах: как синоним понятия «деятельность» (или особый вид деятельности) либо синоним понятия «организация» (или ее структурное подразделение). В общепринятом понимании служба является одним из видов общественно полезной деятельности людей.

Так, Б.Н. Бахрах отмечает, что служба как один из видов платной общественно полезной деятельности состоит в управлении, обслуживании управления (делопроизводственном, техническом и т. д.) или в интеллектуальном, социально-культурном обслуживании людей. Служащий – это гражданин, занимающий должность в какой-либо организации и осуществляющий административную деятельность либо

[1] Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. Минск, 2009. С. 20.

социально-культурное обслуживание за плату (врач, учитель, библиотекарь и т. д.)[1].

Служба как вид человеческой деятельности зарождалась и развивалась вместе с обществом, в рамках общества и для общества. Как вид социальной деятельности она появилась в системе социальных отношений в качестве необходимого условия для нормальной жизнедеятельности общества, средства обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего производства, главным образом в интеллектуальном отношении (организация, рационализация, проектирование, конструирование и т. д.). Неслучайно в течение многих лет считалось, что служба – это сфера умственного труда, а производство – сфера физического труда.

Специфика службы по сравнению с другими видами деятельности заключается в том, что служащий в процессе своей работы обычно не создает материальных ценностей и не оказывает хозяйственных услуг. Объект воздействия служащего иной – это сознание и поведение людей.

Таким образом, служба как вид трудовой социальной деятельности имеет свои характерные признаки: объектом своего воздействия имеет человека, его личность, основные социально-биологические качества. Воздействие это непосредственное, а человек – конкретный. Этим служба и отличается от производства и других видов социальной деятельности[2]. При этом служба как вид социальной деятельности является неотъемлемой частью любой организации. Деление организаций на два вида – государственные и негосударственные позволяет соответственно подразделить службу на государственную и негосударственную[3].

Государственная служба является одним из видов службы в обществе. Конечно, каждый вид службы – особый, специфический. Но в отношении государственной службы к этому можно добавить ее особую, в масштабе всего общества, роль, поскольку государство – организация всего общества, а основным средством решения им своих задач и осуществления функций является именно государственная служба. Поэтому в самом общем смысле государственную службу можно определить как

---

[1] См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба России : учеб. пособие. М., 2009. С. 12.

[2] См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 5.

[3] Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь, 2009. С. 22.

профессиональную деятельность по достижению целей и осуществлению функций государства в интересах общества.

Как правило, понятие государственной службы трактуется в широком и узком смыслах. Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, осуществление ими служебных функций в государственных органах или организациях. В узком смысле под государственной службой понимается выполнение работниками служебных обязанностей в органах государственной власти (государственном аппарате), т. е. как деятельность только служебного аппарата государственных органов. В таком понимании государственная служба есть деятельность административно-управленческого персонала.

Определение термина «государственная служба» имеется в законодательстве Республики Беларусь. В соответствии со ст. 2 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» под государственной службой понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

Государственная служба имеет те же черты, которые присущи всей службе в целом как особому виду деятельности, и в то же время у нее есть свои характерные особенности, она занимает отведенное ей законодательством место в обществе среди других видов службы.

В первую очередь государственная служба – это деятельность профессиональная и как профессия требует от государственных служащих соответствующего уровня подготовки, образования, квалификации. За эту деятельность государство платит государственному служащему вознаграждение, являющееся основным источником его дохода.

Говоря о профессионализме, следует обратить внимание на то, что профессиональная деятельность применительно к государственной службе понимается в более широком смысле, чем просто совокупность знаний, умений и навыков. Профессионализм государственной службы основывается на одной из задач службы – реализации компетенции государственных органов и, соответственно, является компетенционным, т. е. несущим признаки компетенции как способности государственных служащих решать стоящие перед ними задачи. Профессионализм на государственной службе предполагает наличие и реализацию не только узкопрофессиональных, но и общегражданских, управленческо-организаторских, нравственно-этических и других знаний, умений и навыков,

имеющих значение в условиях быстро изменяющихся условий служебной деятельности[1].

Немаловажное значение имеет и само содержание этой профессиональной деятельности. Государственная служба – это прежде всего служба публичная. В отличие от частной службы она направлена не на обслуживание деятельности частных физических или юридических лиц и достижение их частных целей, а на реализацию полномочий органов государственной власти во имя достижения целей государства, т. е. адресована всему обществу и направлена на достижение общественного блага.

В то же время посредством государственной службы осуществляется взаимосвязь общества и государства.

Согласно ст. 2 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» государственная служба осуществляется в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов. По мнению О.И. Чуприс, «общее сущностное назначение государственной службы – реализация государственной власти в интересах всего общества и ее связь с государственным управлением»[2].

Одновременно О.И. Чуприс обращает внимание на сочетание как публичного, так и частного интереса в государственной службе, а именно – возможности реализации конституционного права на труд[3]. Однако здесь присутствует одна важная особенность: не государственная служба учреждена в целях создания возможностей для реализации способностей граждан к труду и удовлетворения их потребностей, а наоборот, трудовая деятельность явилась средством достижения целей государственной службы[4].

Анализируя законодательство о государственной службе, О.И. Чуприс выделяет место осуществления государственной службы и сущностное назначение как определяющие признаки и отмечает, что «место осуществления государственной службы в Республике Беларусь четко не определено. Сущность государственной службы определяется через по-

---

[1] См.: Административное право: учебник / Л.М. Рябцев [и др.]. Минск, 2014. С. 201.

[2] Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. С. 30, 37.

[3] См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. С. 34.

[4] См. там же. С. 35.

нятие государственной должности, замещаемой государственными служащими в государственных органах»[1].

Согласно ТК «должность» – служебное положение работника, обусловленное кругом его обязанностей, должностными правами и характером ответственности. Должность несет часть функций организации, она обезличена и не привязана к конкретному лицу. Но с момента назначения на должность лицо приобретает определенный административно-правовой статус.

Применительно к государственной службе речь должна идти о понятии «государственная должность». Большинство наиболее существенных аспектов, связанных с прохождением государственной службы, определяются именно замещаемой должностью, в том числе чины и специальные звания, должностной оклад, объем полномочий, положение в служебной иерархии.

В.М. Манохин определял должность как часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленную и закрепленную в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и т. д.), с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления[2].

Как указывает Б.Н. Габричидзе, «должность – это учрежденная в установленном порядке государственным органом (путем принятия коллегиального решения или единоличного распоряжения должностного лица) первичная структурная единица, которая отражает содержание и объем полномочий занимающего ее лица и содержится за счет финансовых средств государственного бюджета»[3].

Ю.Н. Старилов отмечает, что с организационной точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в основе системы государственной службы. В этом смысле должность является независимой от государственного служащего, т. е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются для решения одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах[4].

---

[1] См. там же. С. 23–24.

[2] См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

[3] Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. М., 2006. С. 116.

[4] Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2016. С. 17.

Таким образом, существенными признаками должностей государственной службы являются:

1) организационная и правовая обособленность: должность государственной службы выступает самостоятельным образованием наряду со структурными и территориальными подразделениями государственного органа;

2) наличие части компетенции государственного органа: должность государственной службы обладает определенной компетенцией, которой наделяется лицо, занимающее данную должность. Компетенция должности государственной службы представляет собой определенную часть компетенции государственного органа и определяется ею;

3) первостепенное значение должности государственной службы для лица, ее занимающего: помимо полномочий занимаемая должность определяет размер денежного содержания (обеспечения, довольствия) государственного служащего, а также размеры иных денежных выплат; должностям государственной службы подчинены классные чины и специальные звания, кроме того, должности государственной службы характеризуют положение государственного служащего в служебной иерархии;

4) наличие квалификационных требований для занятия соответствующих должностей;

5) наличие полномочий, предоставляемых государственному служащему, занимающему соответствующую должность;

6) наличие определенного объема ответственности, которую несет государственный служащий, занимающий соответствующую должность государственной службы[1].

Отсюда должность государственной службы можно определить как базовый элемент государственного органа, нормативно и организационно определенный и обособленный, обладающий частью компетенции государственного органа[2].

Определение термина «государственная должность» содержится и в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь». В соответствии со ст. 4 Закона государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией, Законом «О государственной службе в Ре-

---

[1] См.: Сурманидзе И.Н. Должности и должностные лица государственной службы // Адм. право и процесс. 2009. № 1. С. 5–8.

[2] См.: Административное право России : учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 163.

спублике Беларусь» и иными законодательными актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа.

Государственная должность создается непосредственно в государственном органе.

Согласно ст. 3 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» государственный орган – образованная в соответствии с Конституцией, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности. Перечень государственных органов, в которых предусмотрены государственные должности устанавливается ст. 7 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь».

Вместе с тем перечень этих органов до конца не ясен, так как подп. 1.11 п. 1 ст. 7 Закона указывает на иные государственные органы, а единый реестр государственных должностей в Республике Беларусь отсутствует. Поэтому ни непосредственное определение государственной службы в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь», ни содержащиеся в нем отсылочные нормы не характеризуют государственную службу как деятельность в четко установленной системе органов с определяющим значением данной системы, дополняемой должностями государственной службы[1].

Кроме того, ч. 2 ст. 7 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» устанавливает, что на отношения, связанные с поступлением на государственную службу, прохождением, прекращением ее, обусловленные спецификой профессиональной деятельности отдельных категорий государственных служащих, не урегулированные этим законом, распространяются нормы специальных законодательных актов, закрепляющих их правовой статус, а ч. 3 Закона определяет, что его действие не распространяется на военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля, если иное не предусмотрено законодательными актами.

[1] См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. С. 24.

Многочисленность государственных органов, разнообразие государственных должностей обуславливают сложность и многообразие правоотношений, связанных с государственной службой, поэтому большинство ученых в настоящее время определяют государственную службу как государственно-правовой и социальный институт.

Так, применяя институциональный подход к пониманию сущности государственной службы, Г.В. Атаманчук отмечает, что государственная служба как публичный социально-правовой институт органично включает в себя единство двух групп элементов:

1) системы правовых, организационных и процессуальных институтов (форм, методов, принципов и т. д.), определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти (так называемая правовая составная);

2) совокупности людей, специально подготовленных и профессионально занятых в государственном аппарате (социальная составная)[1].

Таким образом, государственная служба – один из старейших институтов государства и один из основных институтов административного права, изучение которого требует комплексного анализа его социальных и юридических основ. Он представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т. е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Специфическими особенностями государственной службы выступают:

– публичность;

– направленность на решение задачи и осуществление функций государства;

– властный характер служебной деятельности;

– особая организационная структура, неотделимая от государственного аппарата;

– наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим;

– профессиональный характер.

Данные особенности характеризуют государственную службу в неразрывном единстве, и исключение любой из них является таким же неоправданным, как и придание одной большей значимости, чем другой.

---

[1] Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Изд. 2-е, доп. М., 2008. С. 125.

## 6.2. Принципы государственной службы

Государственная служба организуется и функционирует на определенных принципах, которые закреплены в законодательстве.

*Принципы государственной службы* – основные, концептуальные начала, догмы и положения, на которых держится вся система государственной службы в Республике Беларусь. Они формулируются законодателем исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

П.П. Сергун под принципами государственной службы понимает правовую категорию как основное, руководящее положение, закрепленное непосредственно или косвенно в нормах права, определяющее содержание государственно-служебных отношений, имеющее обязательный характер для участников этих отношений, способствующее осуществлению законных интересов личности, государства и общества в целом[1].

Ю.Н. Старилов под принципами государственной службы понимает основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, решения задач и осуществления функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти, и в частности в системе государственной службы[2].

Таким образом, принципы государственной службы – это закрепленные нормативно основополагающие предписания, касающиеся организации и прохождения государственной службы, делающие государственно-служебные отношения стабильными и придающие стабильность правовому положению государственного служащего[3].

В юридической литературе вопрос классификации принципов государственной службы получил достаточно широкое освещение. Ученые подразделяют принципы на конституционные и организационные[4]; объе-

---

[1] См.: Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. Саратов, 1998. С. 123.

[2] См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2. С. 4.

[3] См.: Куракин А.В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы в РФ // Адм. и муницип. право. 2009. № 3. С. 38–46.

[4] См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 76.

диняют их в четыре группы: законность, демократизм, профессионализм, социально-правовая защищенность[1]; также выделяют и специальные принципы[2].

О.И. Чуприс, исследовавшая теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь, указывает, что принципы государственной службы в Республике Беларусь представляют собой взаимосвязанную систему, в которой каждый из них основан или вытекает из других, т. е. их существование взаимообусловлено, при этом они имеют определенную иерархичность. О.И. Чуприс выделяет три вида принципов:

1) общие (конституционные): принципы законности, демократизма, гласности, приоритета прав и свобод человека и гарантий их реализации (они пронизывают все иные принципы государственной службы);

2) специальные (присущи исключительно государственной службе):

– принципы организации государственной службы: принципы единства государственной службы и ее дифференциации; согласованности и юридической упорядоченности отношений государственной службы; добровольности поступления граждан на государственную службу и равного доступа к любым должностям государственной службы; формирования состава государственных служащих из лиц, обладающих высокими профессионально-личностными качествами; надлежащего финансирования государственной службы и т. д.;

– принципы осуществления государственной службы: принципы подконтрольности и подотчетности государственных служащих; персональной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей; экономической, социальной и правовой защищенности; профессионализма и компетентности);

3) специфические, которые отражают специфику службы в суде, прокуратуре, сфере таможни, органах внутренних дел и др.[3]

Основу государственной службы составляют конституционные принципы. На них базируются принципы, закрепленные ст. 6 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь». Это следующие принципы:

1. Принцип верховенства Конституции над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении госу-

---

[1] См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 15.

[2] См.: Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 56.

[3] См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. С. 82–83.

дарственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.

2. Принцип служения народу, который имеет первостепенное значение и включает в себя четкое и неукоснительное выполнение функциональных обязанностей в интересах народа как единственного источника государственной власти и носителя суверенитета в Республике Беларусь (ст. 3 Конституции).

3. Принцип законности, требующий строгого и полного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права. Традиционно он означает, что государственные служащие действуют на основе законодательной базы согласно компетенции государственных органов.

Отсюда следует, что в целом принцип законности на государственной службе в Республике Беларусь означает: 1) верховенство для государственной службы Конституции; 2) точное соблюдение требований законодательных и нормативных актов всеми государственными служащими; 3) обязательность для государственных служащих исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством.

В то же время сегодня понятие законности на государственной службе существенно расширяется и включает также комплекс мер законодательного и организационного характера, предусматривающих: 1) антикоррупционный механизм функционирования государственной службы и внедрение антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих; 2) ориентацию на достижение конечного положительного результата в деятельности государственных служащих по предоставлению гражданам публичных услуг в рамках четко определенных полномочий государственных органов; 3) создание открытых, четких и понятных для граждан административных процедур функционирования государственных служащих; 4) существенное повышение требований к этичности служебного поведения государственных служащих; 5) развитие системы общественного контроля за действиями государственных служащих.

Кроме того, обеспечение принципа законности на государственной службе в Республике Беларусь включает обеспечение реализации прав и гарантий, предоставленных государственным служащим в силу их особого статуса, а также внедрение системы последовательных поощрений и наград государственных служащих за конкретные результаты в службе, поскольку государственные служащие являются ключевыми фигурами

государственного управления, от их действий зависит качество государственного управления.

4. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации. Включает обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, которые согласно Конституции являются высшей ценностью и целью государства.

5. Принцип гуманизма и социальной справедливости. Гуманизм раскрывает одну из важнейших ценностных характеристик права. Право закрепляет и реально гарантирует естественные и неотъемлемые права и свободы каждого человека: право на жизнь, здоровье, личную свободу и безопасность, право на охрану своей чести и репутации, защиту от любого произвольного вмешательства в сферу личной жизни и т. д.

Этот принцип имеет морально-правовое содержание. Он обеспечивает соответствие между практической ролью индивидов в жизни общества и их социальным положением, между их правами и обязанностями, между трудом и вознаграждением, между заслугами человека и их общественным признанием. Посредством права достигается наиболее оптимальная соразмерность между возможным и должным поведением и оценкой его результатов. Справедливость является также одним из ведущих начал в практике правового регулирования при решении конкретных юридических задач (например, о размере заработной платы и пенсии, выделении жилья и т. д.).

6. Принцип единства системы государственной службы и ее дифференциации исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип обеспечивает единство самой государственной службы и государственно-служебных правоотношений. Государственная служба организуется и функционирует в соответствии с закрепленным ст. 6 Конституции принципом разделения властей и выражает прежде всего самостоятельность каждой из ветвей власти, независимость государственных служащих в установленных пределах при осуществлении своих функций. Должности государственной службы учреждаются в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Каждый вид государственной службы, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими, и при этом они ограничивают и уравновешивают друг друга.

7. Принцип гласности в осуществлении государственной службы. Предполагает открытость законодательства о государственной службе.

Средствам массовой информации, всей общественности должны быть открыты важнейшие стороны деятельности государственных служащих. Суть этого принципа заключается в участии граждан в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Согласно ст. 37 Конституции граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных задач как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Граждане непосредственно участвуют в управлении в индивидуальных (выражение своего мнения при проведении референдумов, реализация права на принесение жалобы), коллективных (участие в митингах, забастовках и т. д.) формах участия, а также в деятельности общественных объединений, осуществляющих отдельные функции государственного управления.

Деятельность государственных служащих должна находиться под постоянным государственным и общественным контролем. Гласность позволяет увидеть результаты управленческого труда служащих.

8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих. Профессия является родом деятельности, занятий человека, который владеет комплексом специальных знаний и практических навыков, приобретенных в результате углубленной общей и специальной подготовки, а также опыта работы. Профессионализм представляет собой глубокое и всестороннее знание и владение практическими навыками в определенной области общественно полезной деятельности.

Профессионализм является ведущим началом при организации и функционировании государственной службы. Это не только одно из основных требований, определяющих формирование и практическую деятельность персонала, но и необходимое правовое условие, без выполнения которого невозможно получение права на осуществление должностных полномочий.

9. Принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей. Может быть раскрыт в двух главных положениях: во-первых, нижестоящие (подотчетные лица) государственные служащие обязаны исполнять принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения; во-вторых, эти решения должностных лиц должны быть законными (не противоречить законам), принятыми уполномоченными субъектами в пределах их компетенции. Благодаря этому принципу создаются реальные условия для исполнительной дисциплины во всех звеньях государственного механизма.

Государственный служащий несет ответственность за правомерность своих действий. Если возникают сомнения в правомерности полученного для исполнения распоряжения, он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю.

10. Принципы добровольности поступления граждан на государственную службу и равного доступа граждан к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. Согласно ст. 39 Конституции «граждане Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах».

11. Принцип стабильности государственной службы в целях обеспечения преемственности власти. Государственная служба стабильна тогда, когда все остальные принципы постоянно осуществляются на практике. Стабильность, с точки зрения законодателя, проявляется в поддержании управления государственной службой на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства. Стабильность – это постоянство государственно-служебных отношений. Принцип стабильности должен быть гарантией для служащего от незаконного увольнения со службы.

Структурные изменения в системе государственной власти не должны вносить изменения и нововведения в саму государственную службу, которая является политически нейтральной и должна оставаться стабильной.

12. Принцип экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих. Означает прежде всего создание необходимых условий для нормальной деятельности, принятие мер к устранению препятствий осуществлению служебных обязанностей. Это предполагает повышение престижа труда; достаточно высокую заработную плату, размеры которой должны повышаться вместе с ростом квалификации; создание условий труда; государственное страхование; служебную перспективу; оплачиваемый отпуск.

Таким образом, значение принципов государственной службы состоит в том, что в них выражаются сущность и основные свойства государственной службы, а также определяются ее место и роль в системе государственного управления.

## 6.3. Виды государственной службы. Понятие и виды государственных служащих. Кадровый реестр и классы государственных служащих

Единство государственной службы не исключает возможности ее разделения на виды, образующие ее систему. Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Вопросам классификации видов государственной службы посвящено множество научных трудов, что говорит о сложности проблемы. И вопрос возникает не только в теоретическом плане, но и в практическом, так как в Законе «О государственной службе в Республике Беларусь» виды государственной службы юридически не выделены. При этом законодатель не определил и конкретных критериев разделения государственной службы на виды. Классификация государственной службы помогает более четко определить ее границы.

В юридической литературе общепризнанно подразделение государственной службы на два вида: гражданскую (например, служба в государственных органах) и милитаризованную, которая, в свою очередь, подразделяется на военную и правоохранительную.

Как отмечает А.Н. Крамник, «особенность содержания государственной гражданской служебной деятельности определяется тем, что она осуществляется в системе гражданских государственных органов, не является милитаризованной и проявляется в виде законодательной, исполнительной и судебной деятельности, прокурорского надзора, т. е. отличается особым свойством функций и полномочий»[1].

По мнению Ю.Н. Старилова, эта служба подразумевает осуществление служебной деятельности, направленной на обеспечение полномочий органов, которые осуществляют позитивную государственно-управленческую деятельность для решения экономических и социальных задач, направленную на реализацию действий и принятие решений обеспечительного характера[2].

Гражданская служба может быть: общефункциональной, т. е. связанной с осуществлением общих, традиционных, «стандартных» для всякой

[1] Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. 1. С. 255–256.

[2] См.: Старилов, Ю.Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2016. С. 43.

сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например, деятельность персонала в облисполкоме, его структурных подразделениях, в министерствах, государственных комитетах и т. д.); специальной – связанной с реализацией особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих ярко выраженную отраслевую компетенцию, которая накладывает отпечаток на практическую деятельность персонала (например, судейская, дипломатическая служба, деятельность государственного нотариуса). Гражданская и милитаризованная служба может иметь различные подвиды, которые объективно необходимы государству и созданы им для реализации специальных функций и особой внутриотраслевой компетенции.

Милитаризованная служба имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих. Для милитаризованной службы характерны следующие отличительные признаки:

1) защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка как профессиональная обязанность служащих этой категории;

2) поступление на государственную службу милитаризованного характера осуществляется лицами, достигшими, как правило, 18-летнего возраста;

3) наличие специальных особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, обусловленных специфическими особенностями должностных функций милитаризованных служащих;

4) особые условия поступления на службу, ее прохождения, присвоения воинских (специальных) званий, проведения аттестации и прекращения службы;

5) наличие установленного в специальных административно-правовых актах особого правового статуса милитаризованных служащих (права, обязанности, ответственность, специальные льготы и т. д.);

6) особый порядок привлечения к правовой ответственности (особенно административной и материальной).

Выделение военной службы как вида государственной службы поддерживается большинством ученых, а также нашло отражение в законо-

дательстве о государственной службе ряда стран, в том числе Республики Беларусь.

Ю.Н. Старилов обращает внимание на следующие признаки военной службы:

1) военная служба связана с воинскими должностями;

2) формирование и функционирование военной службы осуществляется в специальных государственных органах, войсках и воинских формированиях, в которых учреждаются воинские должности;

3) военная служба предназначена для осуществления особых охранительно-обеспечительных государственных функций, таких как обеспечение обороны и безопасности;

4) имеется особый правовой режим действия принципов военной службы, указывающих на характерные закономерности и основы ее организации и функционирования (централизация, единоначалие, режим субординационных отношений, режим ограниченного доступа к информации о военной службе и т. др.);

5) установлен особый порядок поступления на военную службу и ее прохождения;

6) у военной службы имеется специальный административно-правовой статус;

7) установлены государственные гарантии в целях обеспечения реализации статуса военнослужащих;

8) у военнослужащих имеются полномочия по применению мер государственного (в том числе административно-правового) принуждения;

9) правовые отношения военной службы регламентированы специальным законодательством[1].

В целом же, если говорить о сущностных признаках, то военная служба как особый вид государственной службы выделяется, прежде всего, своим целевым предназначением – оборона государства и обеспечение военной безопасности.

По правовой природе правоохранительная служба сходна с военной, но из-за ряда принципиальных особенностей военной службой не считается и к ней не приравнивается.

Правоохранительная служба имеет ряд признаков:

1) правоохранительная служба объединяет особые государственные органы, располагающие вооруженными отрядами, задачи которых – под-

[1] См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М., 2016. С. 47–52.

держание порядка, борьба с преступностью и правонарушениями, защита существующего общественного и государственного строя;

2) многие сотрудники правоохранительных органов при осуществлении возложенных на них функций выступают как представители власти, они вправе осуществлять контроль, применять меры государственного принуждения в установленном законодательством порядке, требовать от неподчиненных им по службе лиц определенного поведения;

3) сотрудники правоохранительных служб снимаются с воинского учета и не подлежат призыву на военную службу. И только после увольнения из соответствующих органов на них распространяется действие Закона Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. № 1914-XII «О воинской обязанности и воинской службе»;

4) у служащих правоохранительных органов существует своя система специальных званий. В ее основе лежат воинские звания (лейтенант, капитан, майор и т. д.). Специфичны у них форма одежды, знаки отличия.

Милитаризованная служба призвана осуществлять специфические функции охраны общественного порядка и защиты Республики Беларусь как суверенного государства от внутренних и внешних угроз.

В целом же в научной литературе предлагается выделение правоохранительной службы среди других видов государственно-служебной деятельности по двум критериям: функциональному (охрана общественного порядка) и организационному (нахождение на должностях в правоохранительных органах). Однако оба критерия не позволяют выделить должности правоохранительной службы с высокой степенью точности, прежде всего потому, что в Республике Беларусь эта служба обладает своей правовой базой, но ее нормы разрозненны, нет единого правового акта, регулирующего вопросы организации и прохождения правоохранительной службы, соответственно не существует нормативного закрепления дефиниции самих правоохранительных органов и законодательством четко не определено, какие государственные органы относятся к правоохранительным.

Вместе с тем в некоторых странах, например в Республике Казахстан, правоохранительная служба четко выделена и даже принят закон о правоохранительной службе.

До недавнего времени и система государственной службы Российской Федерации включала в себя государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу согласно действовавшей ранее редакции Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Но в 2016 г. в результате внесенных изме-

нений в законодательство правоохранительная служба как отдельный вид государственной службы была исключена из перечня видов государственной службы в Российской Федерации, и в настоящее время российская система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов.

О.И. Чуприс, исходя из специфики правового регулирования, выделяет службу политическую, депутатскую, судейскую, аппаратную, прокурорскую, военную и военизированную[1], обосновывая сущностную характеристику каждой.

Н.Б. Антонова, основываясь на принципе разделения властей, различает государственную службу представительной (законодательной) власти, называемую парламентской; исполнительной власти, называемую правительственной, т. е. осуществляемую в аппарате Правительства и органах исполнительной власти по сферам государственного регулирования (управления); судебной власти, называемую судебной, т. е. осуществляемую в аппарате судов всех инстанций. На основе данной классификации, исходя из различий в компетенции и предмете этих государственных органов, Н.Б. Антонова выделяет общую или общеадминистративную (управленческую) государственную службу и специализированную государственную службу как вид гражданской государственной службы, к которой относится и правоохранительная государственная служба[2].

Кроме разделения государственной службы на виды, можно выделить ее уровни. Учитывая непосредственную связь государственной службы с государственным управлением, в ней выделяются республиканский и местный уровень.

Многообразие задач и функций, возложенных на государственные органы, обуславливает специфику профессиональной государственно-служебной деятельности, которую осуществляет многочисленная категория людей, именуемых государственными служащими.

В соответствии со ст. 5 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь», государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномо-

[1] См.: Чуприс, О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. С. 57.

[2] См.: Государственное управление : учебник / Н.Б. Антонова [и др.] ; под общ. ред. Н.Б. Антоновой. Минск, 2012. С. 225–227.

чиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Из данного определения можно выделить следующие признаки государственного служащего.

Во-первых, лицо, являющееся государственным служащим, должно быть гражданином Республики Беларусь. Государство может доверить исполнение полномочий от его имени и представлять его интересы только гражданам, так как иностранные граждане и лица без гражданства обладают иным административно-правовым статусом, особенно когда речь идет об обязанностях перед государством, гражданами которого они не являются.

Во-вторых, государственный служащий должен занимать государственную должность. Государственная должность – один из важнейших сущностных признаков государственной службы. Должность определяет круг прав, обязанностей, ответственности лица, ее занимающего. Назначение на государственную должность осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством.

В-третьих, находясь на государственной должности, государственный служащий наделяется соответствующими полномочиями. Как следует из Закона, это государственно-властные полномочия и (или) полномочия по осуществлению функций государственного органа.

В-четвертых, оплата труда государственного служащего, т. е. выполнения обязанностей по занимаемой им государственной должности, осуществляется за счет бюджетных средств (республиканского или местных бюджетов) либо предусмотренных законодательством источников финансирования.

Законодательство о государственной службе позволяет выделить и ряд иных признаков государственных служащих: соответствие определенным квалификационным требованиям, возрасту, состоянию здоровья; владение государственным языком; отсутствие обстоятельств, препятствующих приему на государственную службу или нахождению на государственной службе.

Состав государственных служащих неоднороден, они трудятся в неодинаковых условиях, решают самые разнообразные задачи и осуществляют функции в зависимости от занимаемых государственных должностей и специфики деятельности государственных органов, поэтому особое внимание уделяется вопросам четкого определения их административно-правового статуса, регламентации служебных отношений, ус-

ловий и порядка прохождения службы. Отсюда возникает необходимость в классификации государственных служащих, при которой используются различные критерии: по видам государственной деятельности, характеру полномочий и осуществляемых функций, характеру служебных взаимоотношений и т. д.

*В зависимости от видов государственной деятельности* выделяют государственных служащих органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов прокуратуры и аппарата Президента.

*В зависимости от характера полномочий и осуществляемых функций* государственные служащие делятся на должностных лиц, представителей административной власти и функциональных работников (специалистов).

Должностные лица – государственные служащие, совершающие в пределах своих полномочий действия, влекущие юридические последствия, а также обладающие правом приема и увольнения; руководства подчиненными им государственными служащими (к ним относятся руководители государственных органов – министр, председатели местных исполнительно-распорядительных органов и руководители структурных подразделений – начальники отделов, служб).

Представители административной власти – государственные служащие, наделенные государственно-властными полномочиями в отношении организационно неподчиненных им по службе лиц – третьих лиц (государственные инспекторы, сотрудники органов внутренних дел). Некоторые должностные лица могут быть одновременно и представителями административной власти (например, начальник органа внутренних дел, начальник налоговой инспекции).

Функциональные работники (специалисты) – государственные служащие, которые непосредственно участвуют в решении задач, стоящих перед государственной организацией, выполняют работу, определяющую необходимость существования данной организации, являются исполнителями и непосредственно людьми не управляют. Среди специалистов выделяются ответственные специалисты, которые наряду с осуществлением своих специальных функций разрабатывают управленческие решения, становящиеся после их одобрения руководителем обязательными для исполнения другими лицами (ведущий специалист, государственный инспектор).

Объем и характер государственно-властных полномочий должностных лиц неодинаковы. Наиболее широким спектром полномочий наделены руководители государственных органов и организаций.

*По характеру служебных взаимоотношений* служащих подразделяют на начальников и подчиненных. Данная классификация имеет важное значение для Вооруженных Сил Республики Беларусь, органов государственной безопасности, внутренних дел, организация и деятельность которых основываются на принципах единоначалия и особой дисциплины.

В юридической литературе существуют и иные классификации государственных служащих: по масштабу деятельности органов и решаемых задач – государственные служащие, занимающие государственную должность в республиканских и местных органах; по характеру занимаемой должности и значимости решаемых задач – государственные служащие, занимающие высшие государственные должности и иные государственные должности[1].

На практике чаще всего используется деление государственных служащих на основании квалификационного справочника «Государственные должности государственных служащих», утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 октября 2003 г. № 135. В соответствии с ним государственные служащие по функциональному признаку и в зависимости от квалификационных требований делятся на две большие группы – руководители и специалисты. Среди руководителей выделяются руководители самостоятельных структурных подразделений государственных органов и руководители структурных подразделений, входящих в состав более крупных. Группа специалистов, в свою очередь, включает помощников руководителей, советников, консультантов, референтов, государственных инспекторов, государственных налоговых инспекторов, контролеров-ревизоров, а также специалистов, которые по признаку квалификационной категории разделяются на главных специалистов, ведущих специалистов, специалистов I и II категории, специалистов без категории.

В соответствии со ст. 8 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» в целях повышения эффективности работы с кадрами, улучшения системы учета, подбора, подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров, их расстановки создаются кадровые реестры государственных должностей.

Кадровый реестр – система учета государственных должностей государственных органов Республики Беларусь. В Республике Беларусь ведутся кадровый реестр Главы государства, кадровый реестр Правительства,

[1] См.: Мах И.И. Административное право Республики Беларусь : курс лекций. Минск, 2006. С. 283–284.

кадровые реестры областных и Минского городского исполнительных комитетов. Ведение кадровых реестров включает в себя утверждение перечней государственных должностей, а также сбор и изучение данных о кандидатах на государственные должности.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Законом «О государственной службе в Республике Беларусь»для государственных служащих установлены высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим. Соотнесение классов государственных служащих и государственных должностей устанавливается Президентом или уполномоченным им органом.

Кроме того, для должностей отдельных категорий государственных служащих вместо классов государственных служащих установлены квалификационные классы (судьям), классные чины (прокурорским работникам), персональные звания (работникам таможенных органов), дипломатические ранги, которые присваиваются в порядке и на условиях, предусмотренных специальными законодательными актами, закрепляющими их правовой статус.

## 6.4. Особенности административно-правового регулирования государственной службы

Специфика регулирования общественных отношений в сфере государственной службы заключается в том, что государственная служба регулируется нормами административного, конституционного, трудового, гражданского, а также ряда других отраслей права, что объясняется, как было указано ранее, сочетанием публичного и частного интереса. Отсюда разнообразие нормативных правовых актов, регулирующих отношения государственной службы. Причем в одном и том же нормативном правовом акте, касающемся государственной службы, могут содержаться нормы многих отраслей права. Не случайно среди ученых уже давно обсуждается вопрос о необходимости комплексного регулирования данных отношений.

Традиционно совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с государственной службой, рассматривается в качестве института административного права.

В то же время О.И. Чуприс предлагает определить место государственной службы в правовой системе Республики Беларусь как *комплексной*

*отрасли законодательства*[1]. В этом случае вполне закономерно выглядит необходимость систематизации законодательства о государственной службе, урегулирования отношений государственной службы единым комплексным нормативным правовым актом, например Кодексом государственной службы[2].

Проблема связана и с тем, что правовое регулирование государственной службы в Республике Беларусь осуществляется множеством нормативных правовых актов, которых насчитывается более 200, и это без учета ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих конкретные вопросы осуществления государственной службы[3].

В основе законодательства о государственной службе находится Конституция. Несмотря на то, что в ней прямо не говорится о государственной службе, Конституция закрепляет правовые и организационные основы государственной службы, а сама государственная служба базируется на конституционных принципах, прежде всего на принципе единства системы государственной службы и ее дифференциации исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Помимо Конституции в системе законодательства о государственной службе выделяются законодательные акты: законы, указы и декреты Президента. Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» дает определение понятий «государственная служба», «государственный служащий», «государственная должность», «государственный орган», формулирует принципы государственной службы, называет ее элементы, особенности, определяет основы административно-правового статуса государственных служащих, регламентирует общий порядок и условия прохождения государственной службы, устанавливает общие условия и гарантии социальной защиты государственных служащих.

Вместе с тем действие Закона не распространяется на отношения, связанные с военной службой и службой лиц рядового и начальствующего состава в военизированных организациях (органы внутренних дел, Следственный комитет, органы и подразделения по чрезвычай-

[1] См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. С. 248–249.

[2] См. Чуприс О.И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. Белорус. гос. ун-т. Минск, 2010. С. 7.

[3] См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. С. 154.

ным ситуациям, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля, Государственный комитет судебных экспертиз). Они регулируются соответствующим законодательством, в частности Законами Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. № 1914-XII «О воинской обязанности и воинской службе», от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», от 16 июля 2008 г. № 414-З «Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь», от 16 июля 2009 г. № 45-З «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь», от 4 января 2010 г. № 100-З «О статусе военнослужащих», от 13 июля 2012 г. № 403-З «О Следственном комитете Республики Беларусь», от 15 июля 2015 г. № 293-З «О Государственном комитете судебных экспертиз Республики Беларусь», а также Положениями о прохождении службы в соответствующих военизированных организациях (органах внутренних дел, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, Следственном комитете, Государственном комитете судебных экспертиз.

Характерной чертой Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» является и то, что особенности административно-правового статуса отдельных категорий государственных гражданских служащих (например, судей, прокурорских работников, депутатов, должностных лиц таможенных органов), обусловленные спецификой их профессиональной деятельности, также регулируются специальными законодательными актами, закрепляющими их правовой статус. В качестве примера можно привести Кодекс о судоустройстве и статусе судей, Законы Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-XII «О статусе депутата местного Совета депутатов», от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь», Указы Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г. № 228 «О некоторых вопросах таможенных органов», от 27 марта 2008 г. № 181 «Об утверждении Положения о прохождении службы в органах прокуратуры Республики Беларусь».

Среди источников особое место в законодательстве о государственной службе занимает Трудовой кодекс, нормы которого распространяют свое действие на отношения, связанные с государственной службой в части, не урегулированной нормами специального законодательства (т. е. законодательства, регулирующего различные виды государственной

службы). При этом в самом специальном законодательстве присутствуют соответствующие бланкетные нормы.

Также имеется целый ряд законов и нормативных актов Главы государства, которые регулируют отдельные вопросы государственной службы, например Законы от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь», от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Декрет Президента от 15 декабря 2014 г. № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций», Указы Президента от 8 ноября 2001 г. № 644 «Об утверждении кадрового реестра Главы государства Республики Беларусь», от 9 февраля 2004 г. № 58 «О соотнесении классов государственных служащих и государственных должностей» и др.

Следующей категорией нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с государственной службой, являются постановления Совета Министров. Широкий круг задач и функций, возложенных на Правительство как центральный орган государственного управления и орган, возглавляющий исполнительную власть в стране, в свою очередь, охватывает и разнообразные вопросы государственной службы. Это и вопросы стажа государственной службы, и работы с руководящими кадрами органов государственного управления и их резервом, и противодействия коррупции среди государственных служащих, и выполнения поручений Президента Республики Беларусь в этой сфере, и т. д.

Также очень широкий пласт нормативных правовых актов, связанных с вопросами государственной службы, составляют локальные (ведомственные) нормативные правовые акты, что связано прежде всего с их многочисленностью, спецификой деятельности, разнообразием решаемых задач.

Административно-правовой статус государственных служащих представляет собой их правовое положение в государственном органе, в системе соответствующих внутренних и внешних административных и государственно-служебных правоотношений и включает в себя права, обязанности, гарантии, ограничения, запреты и ответственность. Возложение на служащих должностных обязанностей и наделение их соответствующими правами, гарантиями производится в целях успешного осуществления функций в соответствии с занимаемой должностью. Права государственных служащих представляют собой установленные законодательством о государственной службе возможности государственных служащих осуществлять профессиональную служебную деятельность по занимаемым должностям государственной службы. Конкретный объем

прав, предоставляемых государственным служащим, различается в зависимости от вида государственной службы.

В соответствии со ст. 20 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» государственный служащий имеет право: на письменное закрепление своих служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения; принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями; повышение в должности, классе государственного служащего; заработную плату и дополнительное стимулирование труда и т. д.

Государственный служащий вправе обратиться в вышестоящие государственные органы и (или) суд для разрешения споров, связанных с государственной службой.

Обязанности государственных служащих – это установленные законодательством о государственной службе правомерные действия, которые должны совершать государственные служащие в процессе осуществления профессиональной служебной деятельности по занимаемым должностям государственной службы. В составе обязанностей государственных служащих можно выделить следующие основные группы:

1) общие обязанности, устанавливаемые законодательством о государственной службе и адресуемые всем государственным служащим;

2) должностные обязанности, которые должен исполнять государственный служащий, занимающий ту или иную должность государственной службы (они зависят от конкретной должности, обязательны к исполнению только тем государственным служащим, который занимает данную должность, и могут устанавливаться должностной инструкцией или иными специальными актами, например уставами, положениями, договорами и т. п.);

3) специальные обязанности, устанавливаемые для некоторых видов государственной службы (например, военной) и исполняемые государственным служащим наряду с общими и должностными обязанностями.

В соответствии со ст. 21 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» государственный служащий обязан: поддерживать конституционный строй Республики Беларусь, обеспечивать неукоснительное соблюдение норм Конституции и иных актов законодательства; обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц; соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики; в пределах своих должностных полномочий своевременно и объективно рассматривать обращения граждан и юридических лиц и разрешать их в порядке, установленном законодательством, и т. д.

Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Гарантии государственных служащих представляют собой установленные законодательством о государственной службе меры правового, имущественного и организационного характера, необходимые для обеспечения качественного и полного исполнения государственными служащими обязанностей по занимаемым должностям государственной службы.

Для всех видов государственной службы законодательно установлены повышенные гарантии для лиц, осуществляющих служебную деятельность. Тем не менее конкретный объем гарантий различается для гражданской и военной государственной службы.

Так, государственным служащим гарантируются условия труда, обеспечивающие надлежащее исполнение служебных обязанностей, заработная плата на условиях и в размере, установленных законодательством, трудовой отпуск и т. д.

В случае смерти государственного служащего, в том числе вышедшего в отставку (на пенсию при наличии права на отставку), за исключением умерших вследствие виновных противоправных действий, его семье выплачивается единовременное пособие в размере двукратной средней заработной платы рабочих и служащих в республике за позапрошлый месяц (относительно месяца наступления смерти).

Государственной службе присущи ограничения и запреты. Ограничения – это установленные законодательством о государственной службе условия, при наличии которых лицо не может быть принято на государственную службу, а проходящее ее лицо не может далее занимать должности государственной службы и таким образом осуществлять служебную деятельность. Запреты – установленные законодательством о государственной службе деяния, признаваемые несовместимыми с положением государственных служащих, наносящие существенный ущерб служебным и иным общественным правоотношениям.

Установление режима ограничений и запретов на государственной службе, а также особенностей трудовых правоотношений предопределено спецификой самого института государственной службы.

Режим ограничений и запретов предполагает в той или иной степени ограничение прав и свобод государственных служащих, а соответственно

его установление возможно только на основании законодательства о государственной службе; в целях защиты прав и законных интересов граждан Республики Беларусь; в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения безопасности государства; в интересах стабильного и эффективного функционирования института государственной службы; при предоставлении государственным служащим иных дополнительных гарантий, не имеющихся у всех остальных граждан Республики Беларусь.

Так, государственный служащий не вправе: заниматься предпринимательской деятельностью лично или через иных лиц, оказывать содействие супругу (супруге), близким родственникам или свойственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, а также быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, служащим которого он является, либо подчиненного и (или) подконтрольного ему государственного органа; принимать участие в забастовках; использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы; принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей[1]; принимать без согласия Президента государственные награды иностранных государств и т. д.

Государственный служащий обязан передать в установленном законодательством порядке в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли участия (акции, права) в уставном фонде коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

При поступлении на государственную службу граждане, имеющие документы, полученные от иностранных государств, предоставляющие

[1] Не является получением взятки принятие должностным лицом сувениров и подарков при проведении протокольных и иных официальных мероприятий, а равно подарков по случаю дня рождения и праздников, если они были вручены должностному лицу без какой-либо обусловленности вознаграждения соответствующими действиями по службе. Если же будет установлено, что под видом подарка передавалась взятка за использование должностным лицом своих служебных полномочий в интересах лица, вручившего подарок, то содеянное квалифицируется как взяточничество независимо от стоимости предмета взятки (п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 26 июня 2003 г. № 6).

права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью, обязаны передать их на время прохождения государственной службы в кадровую службу соответствующего государственного органа.

Ответственность государственных служащих представляет собой меры дисциплинарного, материального, административного, уголовного и иного воздействия, применяемые в отношении государственных служащих, совершивших те или иные противоправные деяния.

Ответственность является способом стимулирования эффективного выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, претворяя в жизнь тот принцип, что страх наказания есть залог послушания и должного выполнения обязанностей.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей к государственным служащим могут применяться следующие меры дисциплинарного взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в классе государственного служащего на срок до шести месяцев, увольнение с занимаемой должности.

К государственным служащим могут применяться и иные меры дисциплинарного взыскания, предусмотренные законодательством. Например, в соответствии с подп. 3.3 п. 3 Декрета Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» к работникам, нарушившим производственно-технологическую, исполнительскую или трудовую дисциплину, может применяться лишение полностью или частично дополнительных выплат стимулирующего характера на срок до 12 месяцев.

Право выбора меры дисциплинарного взыскания принадлежит руководителю соответствующего государственного органа. При выборе меры дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть дисциплинарного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующая служба и поведение государственного служащего на государственной службе.

Порядок и сроки применения дисциплинарных взысканий, органы, руководители, правомочные применять дисциплинарные взыскания, порядок обжалования, снятия и погашения дисциплинарных взысканий определяются законодательством о труде и иными актами законодательства. Основания, порядок и особенности привлечения к дисциплинарной ответственности судей, прокурорских работников, работников таможенных органов устанавливаются законодательством.

Государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. В случае сомнения в правомерности полученных для исполнения приказа, распоряжения государственный служащий должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему приказ, распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший приказ, распоряжение, в письменной форме подтверждают указанные приказ, распоряжение, государственный служащий обязан их исполнить, за исключением случаев, когда их исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием.

Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерных приказа, распоряжения несет подтвердивший эти приказ, распоряжение руководитель.

## 6.5. Общий порядок прохождения государственной службы

Под прохождением государственной службы понимается система юридических факторов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений. Этапами государственной службы являются: поступление на государственную службу, прохождение государственной службы, прекращение государственной службы.

Право равного доступа к любым должностям в государственных органах принадлежит гражданам Республики Беларусь в силу конституционных установлений. Согласно ст. 39 Конституции реализация этого права обеспечивается для каждого гражданина Республики Беларусь в соответствии с его способностями и профессиональной подготовкой.

В соответствии со ст. 24 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным данным Законом, иными законодательными актами о государственной службе.

На законодательном уровне закреплено, что при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы,

национальности, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

Поступление на государственную службу осуществляется путем назначения, утверждения либо избрания.

Путем избрания занимаются выборные должности государственных органов, в частности депутатов местных Советов депутатов, депутатов Палаты представителей Национального собрания. Утверждение на должность имеет место после назначения гражданина на соответствующую государственную должность.

Например, председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов назначаются на должность Президентом, после чего они утверждаются соответствующим Советом депутатов. Наиболее часто применяется на практике такой способ поступления (приема) на государственную службу, как назначение. Назначение, утверждение либо избрание на государственную должность оформляются решением, приказом, распоряжением, иным актом соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Кроме того, поступлению на государственную службу может предшествовать проведение конкурса на занятие государственной должности.

Цель проведения конкурса – привлечение и отбор кадров на работу в государственные органы. Нормы закона нацеливают на более активное использование конкурса как формы, позволяющей отобрать для занятия определенных должностей людей, имеющих высокую квалификацию и способных эффективно решать поставленные задачи.

Предварительное испытание может устанавливаться для гражданина, впервые поступающего на государственную службу, независимо от занимаемой должности. При переводе государственного служащего на другую должность (в том числе в другой государственный орган) предварительное испытание не устанавливается. Предварительное испытание устанавливается по соглашению сторон на срок от трех до шести месяцев. Установление срока предварительного испытания более шести месяцев является незаконным. Нельзя также продлевать срок уже установленного соглашением сторон предварительного испытания.

Положением о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу, утвержденным Указом Президен-

та Республики Беларусь от 17 марта 2005 г. № 139, для указанных лиц предусмотрено обязательное проведение квалификационного экзамена с целью установить соответствие уровня профессиональных знаний, умений и навыков лиц, впервые поступающих на государственную службу, современным требованиям эффективной работы в государственных органах. Квалификационный экзамен проводится квалификационными комиссиями, которые создаются в соответствующих государственных органах или вышестоящих органах.

Законом предусмотрен ряд оснований для отказа в приеме на государственную службу. Так, гражданин не может быть принят на государственную службу в случаях: признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным; лишения его судом права занимать государственную должность в течение определенного времени; несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей; близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья и сестры, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с государственным служащим, если их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; отсутствия гражданства Республики Беларусь; наличия судимости и т. д.

Перечень оснований для отказа в приеме на государственную службу не является исчерпывающим. Другими законодательными актами могут быть установлены иные случаи отказа.

Гражданину по его просьбе представляется в письменной форме информация о причинах отказа в принятии на государственную службу.

Квалификационные требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу:

1) соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности наличие определенного образования не требуется;

2) необходимый стаж и опыт работы по специальности, за исключением случаев, когда для занятия государственной должности они не установлены;

3) владение государственными языками Республики Беларусь;

4) знание Конституции, законов применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Приведенный перечень квалификационных требований не является исчерпывающим, поскольку другие квалификационные требования,

предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей, могут устанавливаться иными актами законодательства.

С государственными служащими при приеме на службу в обязательном порядке заключаются контракты. Общий порядок и условия заключения контрактов с государственными служащими установлены Законом «О государственной службе в Республике Беларусь» и Положением о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими, утвержденным постановлением Совета Министров от 7 октября 2003 г. № 1271.

Контракт – трудовой договор, заключенный в письменной форме на определенный срок, содержащий в отношении вопросов поступления, прохождения и прекращения государственной службы особенности по сравнению с общими нормами законодательства о труде.

С гражданами, поступающими на государственную службу, заключается контракт на срок не менее одного года руководителем соответствующего государственного органа.

С гражданами, назначаемыми на государственные должности и освобождаемыми от государственных должностей Президентом в соответствии с Конституцией, законодательными актами, контракт заключается уполномоченными Президентом руководителями государственных органов и организаций. При этом установление (изменение) условий контракта, продление контракта на новый срок осуществляются по соглашению сторон и с предварительного согласия Президента.

С лицами, назначаемыми на высшие государственные должности депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики Национального собрания, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе, председателями местных Советов депутатов, а также судьями, контракт не заключается.

Контракт должен содержать в качестве обязательных следующие сведения и условия: дату подписания; данные о государственном служащем и нанимателе; место работы, должность государственного служащего; срок действия контракта; основные права и обязанности сторон.

Иные условия контракта определяются соглашением сторон с соблюдением требований, предусмотренных законом о государственной службе, иными актами законодательства.

Контракт прекращается в случаях: истечения срока действия, соглашения сторон, наличия оснований для прекращения государственной службы.

Контракт может быть расторгнут досрочно:

1) по инициативе нанимателя или по требованию государственного служащего при невыполнении или ненадлежащем выполнении одной из сторон условий контракта;

2) в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством о труде;

3) в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Контракт является основанием для издания решения, приказа, распоряжения, иного акта соответствующего государственного органа, должностного лица и вступает в силу со дня его подписания, если в самом контракте не указан иной срок.

Гражданин при поступлении на государственную службу, по роду деятельности которой ему необходимо иметь доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, проходит в установленном порядке процедуру оформления допуска к этим сведениям.

Гражданин, претендующий на занятие должности, которая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией» относится к должности государственного должностного лица, подписывает обязательство, предусмотренное ст. 16 этого Закона. Обязательство оформляется в письменной форме кадровой службой соответствующего государственного органа, иной организации. Неподписание такого обязательства влечет за собой отказ в регистрации в качестве кандидата на должность государственного должностного лица, в назначении на должность государственного должностного лица либо освобождение государственного должностного лица от занимаемой должности в порядке, установленном законодательными актами.

Сведения, представленные при поступлении на государственную службу, подлежат изучению в порядке, установленном ст. 10 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь». При необходимости государственный орган вправе запросить с места предыдущей работы информацию, характеризующую гражданина, претендующего на занятие государственной должности в этом государственном органе.

Прохождение государственной службы – второй этап государственной службы. В него входят:

1. Присяга. Вступление в государственную должность, осуществление полномочий для отдельных категорий государственных служащих могут быть обусловлены принесением присяги. Государственные должности, для осуществления полномочий по которым необходимо принесение присяги, а также текст соответствующей присяги определяются

законодательными актами. Например, к таким должностям относятся должность судьи Конституционного Суда Республики Беларусь и других судов (ст. 93, 101 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей), работника таможенного органа (п. 21 Положения о порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г. № 228 «О некоторых вопросах таможенных органов»).

2. Повышение квалификации и переподготовка. Для государственных служащих создаются надлежащие условия для повышения квалификации и переподготовки, включая при необходимости получение в установленном порядке второго высшего или иного специального образования в соответствующих учреждениях образования, а также стажировку и самообразование. Результаты повышения квалификации и переподготовки являются одним из оснований для продвижения по службе.

3. Аттестация. Государственные служащие в целях объективной оценки их практической деятельности, уровня профессиональной подготовки, правовой культуры и служебной перспективы проходят аттестацию.

Государственные служащие, впервые поступившие на государственную службу или с перерывом стажа государственной службы не менее одного года, проходят аттестацию по истечении трех лет непрерывного пребывания на государственной службе. Женщины, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, подлежат аттестации не ранее чем через год после выхода их на работу.

Аттестация государственных служащих проводится периодически каждые три года аттестационными комиссиями, создаваемыми соответствующими государственными органами, в которых государственный служащий состоит на службе.

Аттестационная комиссия проводит аттестацию в присутствии аттестуемого государственного служащего и по результатам аттестации принимает решение о соответствии занимаемой должности; неполном соответствии занимаемой должности с отсрочкой аттестации на один год при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии; несоответствии занимаемой должности.

Освобождаются от прохождения аттестации государственные служащие, пребывающие в должности менее одного года, беременные женщины.

Аттестации не подлежат государственные служащие, имеющие высший класс государственного служащего, если иное не предусмотрено законодательными актами, а также занимающие должности путем избрания.

4. Служебная командировка. Служебной командировкой признается поездка государственных служащих по распоряжению руководителя соответствующего государственного органа на определенный срок в другую местность для выполнения служебного задания вне места их постоянной службы.

Направление государственных служащих в служебную командировку оформляется приказом, распоряжением, постановлением с выдачей командировочного удостоверения установленной формы.

При направлении в служебную командировку государственные служащие пользуются правом бронирования мест в гостиницах и на все виды транспорта. Государственным служащим возмещаются расходы на служебную командировку и выплачиваются другие компенсации, а также предоставляются гарантии в соответствии с законодательством о труде.

5. Перевод государственного служащего на другую должность или в другую местность. Допускается с его письменного согласия, если иное не установлено законодательными актами. При переводе с государственным служащим заключается контракт в соответствии с требованиями, установленными Законом «О государственной службе в Республике Беларусь», иными актами законодательства.

Государственному служащему при переводе предоставляются гарантии и компенсации в соответствии с законодательством о труде.

Вопросы назначения на государственные должности, перевода государственных служащих на другие государственные должности или в другую местность тесно связаны с формированием в каждом государственном органе резерва кадров государственных служащих, который создается для занятия вакантных государственных должностей (за исключением должностей, занятие которых осуществляется путем избрания).

В резерв кадров государственных служащих включаются:

1) граждане, принявшие участие в конкурсном отборе и рекомендованные конкурсной комиссией для зачисления в кадровый резерв;

2) государственные служащие, уволенные в результате ликвидации государственного органа, сокращения численности или штата работников.

Государственные служащие, достигшие общеустановленного пенсионного возраста или предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе, в резерв кадров государственных служащих не включаются.

Порядок формирования и организации работы с резервом кадров государственных служащих определяется Президентом или уполномоченным им органом.

Прекращение государственной службы – третий этап государственной службы.

Основания для прекращения государственной службы предусмотрены ст. 40 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь»: достижение государственным служащим предельного возраста, установленного для пребывания на государственной службе; истечение срока, досрочного прекращения полномочий на государственной должности; несоблюдение ограничений, связанных с государственной службой; разглашение сведений, составляющих государственные секреты; отказ от принесения присяги и т. д.

Освобождение государственного служащего от занимаемой должности оформляется решением, приказом, распоряжением, иным актом руководителя соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующих записей в трудовую книжку.

Предельный возраст пребывания на государственной службе государственных служащих составляет 65 лет. В случаях, предусмотренных Конституцией, иными законодательными актами, для отдельных категорий государственных служащих не устанавливается или может быть установлен иной предельный возраст пребывания на государственной службе.

Государственный служащий, достигший предельного возраста пребывания на государственной службе, освобождается от занимаемой должности по истечении того месяца, в котором он достиг указанного возраста.

Отставкой государственного служащего является прекращение государственной службы по предусмотренным ст. 42 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» основаниям по инициативе государственного служащего.

Государственные служащие, занимающие высшие государственные должности, их заместители, члены Правительства, председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов и их заместители, председатели областных, Минского городского Советов депутатов имеют право на отставку независимо от времени нахождения в должности.

Указом Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2005 г. № 186 утверждено Положение о порядке прохождения военной службы, которым определяются порядок прохождения военной службы гражданами Республики Беларусь в мирное время в Вооруженных Силах Республики Беларусь, внутренних войсках МВД, органах государственной безопасности, органах пограничной службы, Службе безопасности Президента, ОАЦ и других воинских формированиях, создаваемых в соответствии

с законодательством, порядок заключения контракта о прохождении военной службы и прекращения его действия.

Прохождение военной службы военнослужащими включает: назначение на воинскую должность; присвоение воинского звания; увольнение с военной службы; другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательными актами определяют служебное и правовое положение военнослужащего.

Прохождение военной службы осуществляется солдатами, матросами, сержантами, старшинами – по призыву или контракту; прапорщиками и мичманами – по контракту; офицерами – по призыву или контракту.

Указом Президента Республики Беларусь от 20 декабря 2007 г. № 660 «О некоторых вопросах органов финансовых расследований Комитета государственного контроля» утверждено соответствующее положение, которым устанавливаются порядок и условия прохождения службы лицами рядового и начальствующего состава органов финансовых расследований Комитета государственного контроля.

Служба в органах финансовых расследований является видом государственной службы в Республике Беларусь и заключается в решении лицами рядового и начальствующего состава органов финансовых расследований задач по обеспечению экономической безопасности Республики Беларусь, защите прав и законных интересов граждан и организаций, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств в экономической сфере.

Прохождение службы включает в себя прием на службу, назначение на должность, присвоение специального звания, аттестацию, увольнение со службы, а также другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательством определяют служебно-правовое положение работников органов финансовых расследований.

Указом Президента Республики Беларусь от 27 марта 2008 г. № 181 утверждено Положение о прохождении службы в органах прокуратуры Республики Беларусь, которым определяются порядок и условия прохождения службы в органах прокуратуры Республики Беларусь.

На должность прокурорского работника может быть назначен гражданин Республики Беларусь, имеющий высшее юридическое образование (в исключительных случаях может быть назначен гражданин, имеющий иное высшее образование) и обладающий необходимыми профессиональными и моральными качествами, а также отвечающий иным требованиям, предусмотренным законодательством о государственной службе.

Лица, впервые поступающие на службу в органы прокуратуры, сдают квалификационный экзамен, целью которого является установление соответствия уровня их профессиональных знаний, умений и навыков современным требованиям службы в органах прокуратуры.

Квалификационный экзамен проводится комиссией Генеральной прокуратуры по кадровым вопросам.

Для лиц, назначенных на должности прокурорских работников, устанавливаются следующие классные чины, соответствующие воинским званиям: государственный советник юстиции 1-го класса – генерал-полковник; государственный советник юстиции 2-го класса – генерал-лейтенант; государственный советник юстиции 3-го класса – генерал-майор; старший советник юстиции – полковник; советник юстиции – подполковник; младший советник юстиции – майор; юрист 1-го класса – капитан; юрист 2-го класса – старший лейтенант; юрист 3-го класса – лейтенант.

Классные чины прокурорским работникам присваиваются последовательно в соответствии с занимаемой должностью и с учетом требований, предусмотренных Положением.

Лицам, ранее проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, органах финансовых расследований Комитета государственного контроля и принятым на службу в органы прокуратуры, присваивается классный чин, соответствующий имеющемуся у них воинскому (специальному) званию.

Указом Президента Республики Беларусь от 11 января 2013 г. № 72 утверждено Положение о прохождении службы в органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, которым определяются порядок и условия прохождения службы лицами рядового и начальствующего (младшего, среднего, старшего и высшего) состава органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям.

Служба в органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям – вид государственной службы, заключающийся в решении работниками органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям задач в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной, промышленной и радиационной безопасности, а также гражданской обороны.

Разновидностью правоохранительной службы является служба в Следственном комитете и его подразделениях. Указом Президента Республики Беларусь от 10 ноября 2011 г. № 518 «Вопросы Следственного комитета Республики Беларусь» утверждены Положение о прохождении

службы в Следственном комитете Республики Беларусь и Дисциплинарный устав Следственного комитета Республики Беларусь.

В соответствии с Положением служба в Следственном комитете является видом государственной службы в Республике Беларусь, заключающимся в решении сотрудниками задач, возложенных законодательными актами на Следственный комитет.

Прохождение службы включает прием на службу, назначение на должность, присвоение специального звания, аттестацию, увольнение со службы, а также другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательством определяют служебно-правовое положение сотрудников.

В Следственном комитете устанавливаются должности рядового и начальствующего (младшего, среднего, старшего и высшего) состава и соответствующие специальные звания от рядового юстиции до генерал-полковника юстиции.

На службу принимаются в добровольном порядке совершеннолетние граждане, имеющие высшее юридическое образование и способные по своим личным, моральным и деловым качествам, состоянию здоровья выполнять задачи, возложенные на Следственный комитет.

Сотрудники проходят службу на основании контракта о службе, заключаемого в письменной форме на определенный срок между гражданином (сотрудником) и Следственным комитетом в лице председателя или другого начальника согласно компетенции, определяемой председателем.

Назначение на должности рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава производится приказом председателя или другого начальника согласно компетенции, определяемой председателем, а на должности высшего начальствующего состава – Президентом.

Порядок и условия прохождения службы сотрудниками Государственного комитета судебных экспертиз, имеющими специальные звания, установлены Положением о порядке прохождения службы в Государственном комитете судебных экспертиз Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 1 июля 2013 г. № 292 «Вопросы Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь».

В соответствии с Положением служба в Государственном комитете судебных экспертиз является видом государственной службы в Республике Беларусь, заключающейся в решении сотрудниками задач, возложенных законодательными актами на Государственный комитет судебных экспертиз.

Прохождение службы в Комитете включает прием на службу, назначение на должность, аттестацию, присвоение специального звания, увольнение со службы, а также другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательством определяют служебно-правовое положение сотрудников.

На службу по контракту о службе принимаются на добровольной основе совершеннолетние граждане, способные по своим личным, моральным и деловым качествам, состоянию здоровья, уровню основного образования решать задачи, возложенные на Государственный комитет судебных экспертиз.

На должности рядового и начальствующего (младшего, среднего и старшего) состава принимаются граждане, как правило, не старше 25 лет. На указанные должности могут быть приняты граждане старше 25 лет, если ко дню достижения предельного возраста состояния на службе они будут иметь право на пенсию за выслугу лет.

Прием на службу осуществляется на основании контракта о службе приказом председателя Комитета или другого начальника согласно компетенции, определяемой председателем Комитета. Граждане, принятые на службу, проходят первоначальную подготовку.

Назначение на должности рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава производится приказом председателя Комитета или другого начальника согласно компетенции, определяемой председателем Комитета, на должности начальников управлений Государственного комитета судебных экспертиз по областям и г. Минску – приказом председателя комитета по согласованию с Президентом, а на должности высшего начальствующего состава – Президентом.

В Государственном комитете судебных экспертиз устанавливаются специальные звания юстиции или медицинской службы. При этом специальные звания сотрудников медицинской службы присваиваются сотрудникам, имеющим среднее специальное или высшее образование медицинского профиля и занимающим должности в экспертных подразделениях Комитета, непосредственно занятых организацией проведения (контролем за проведением) и (или) проведением судебно-медицинских, судебно-психиатрических экспертиз, а также в иных структурных подразделениях, осуществляющих медицинскую деятельность.

В целом же порядок и условия прохождения службы сотрудниками Комитета аналогичны установленным в Следственном комитете.

## 6.6. Служба в органах внутренних дел как вид государственной службы

Государственную службу в ОВД нельзя рассматривать как абсолютно самостоятельную, оторванную от общего развития государственной службы. Если государственную службу в Республике Беларусь рассматривать в качестве родового объекта, то государственная служба в ОВД будет выступать видовым объектом. Ей присущи как общие характеристики государственной службы, так и специфические характеристики, исходящие из задач и функций ОВД.

Служба в ОВД регламентируется Положением о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133 «О вопросах прохождения службы в органах внутренних дел Республики Беларусь», Законом Республики Беларусь от 17 июля 2007 года № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», другими нормативными правовыми актами.

Служба в ОВД является видом государственной службы в Республике Беларусь и заключается в решении сотрудниками ОВД задач по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, организации исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, административных взысканий, а также иных задач, определенных законодательными актами.

Службе в ОВД характерны все основные черты государственной службы. Вместе с тем она имеет свои особенности, обусловленные характером решаемых ОВД задач и осуществляемых функций:

1) имеет место особое правовое регулирование прохождения службы;

2) каждый сотрудник ОВД принимает в индивидуальном порядке присягу на верность народу Республики Беларусь;

3) гражданам, назначенным на должности рядового или начальствующего состава ОВД, присваиваются специальные звания;

4) сотрудники ОВД имеют форму одежды и знаки различия по специальным званиям, утверждаемые Президентом. Им выдаются служебные удостоверения, личные нагрудные знаки и жетоны с личными номерами, образцы которых устанавливаются министром;

5) для выполнения служебных обязанностей сотрудники ОВД наделены специальными государственно-властными полномочиями. Они обладают правом применять меры административного и иного государ-

ственного принуждения, в том числе примененять физическую силу, специальные средства, оружие, боевую и специальную технику;

6) сотрудники ОВД не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели;

7) сотрудники ОВД не вправе выполнять иную оплачиваемую работу, не связанную с исполнением служебных обязанностей по месту службы, кроме педагогической (в части реализации содержания образовательных программ), научной, культурной, творческой деятельности и медицинской практики, осуществляемых по согласованию с руководителем подразделения ОВД, в котором сотрудник проходит службу (в отношении руководителя подразделения ОВД – по согласованию с его непосредственным начальником);

8) для сотрудников ОВД законодательством установлены дополнительные гарантии правовой и социальной защиты.

Прохождение службы в ОВД включает в себя: прием на службу; назначение на должность; присвоение специального звания; аттестацию; увольнение со службы, а также другие обстоятельства (события), которые в соответствии с законодательством определяют служебно-правовое положение сотрудников ОВД.

Сотрудниками ОВД являются граждане Республики Беларусь, принятые на службу в ОВД, которым в установленном порядке присвоены специальные звания.

Этапами службы в ОВД являются:

1. Прием на службу. В соответствии с Положением на службу в ОВД по контракту о службе принимаются на добровольной основе совершеннолетние граждане, способные по своим личным, моральным и деловым качествам, состоянию здоровья, уровню основного образования решать задачи, возложенные на ОВД.

На должности рядового и начальствующего (младшего, среднего и старшего) состава принимаются граждане, как правило, не старше 25 лет. На указанные должности могут быть приняты граждане старше 25 лет, если ко дню достижения предельного возраста состояния на службе, установленного п. 193 Положения, они будут иметь право на пенсию за выслугу лет.

В учреждения образования МВД для получения среднего специального, высшего образования I ступени в дневной форме получения образования могут приниматься граждане, если им в году поступления исполняется либо уже исполнилось 17 лет, и не старше 25 лет.

В отношении гражданина, принимаемого на службу, проводится специальная проверка, а в случаях, определенных министром, – также процедура оформления допуска к государственным секретам.

Для определения годности гражданина по состоянию здоровья к службе, а также его индивидуальных психологических и психофизиологических качеств проводятся медицинское освидетельствование гражданина и профессиональный психофизиологический отбор военно-врачебными комиссиями ОВД.

Граждане не могут быть приняты на службу в ОВД или находиться на службе в ОВД в случаях:

1) совершения ранее преступления;

2) несоответствия требованиям, предусмотренным Положением (возраст, гражданство, квалификационные требования, личные, моральные, деловые качества);

3) признания их недееспособными или ограниченно дееспособными решением суда, вступившим в законную силу;

4) отказа от прохождения специальной проверки или процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты;

5) отказа от представления декларации о доходах и имуществе или указания в ней неполных либо недостоверных сведений;

6) наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению должностных обязанностей.

Лица, принятые на службу впервые (за исключением поступивших в учреждения образования МВД для получения образования в дневной форме получения образования), проходят первоначальную подготовку, которая осуществляется в учреждениях образования МВД, а также в ОВД по месту прохождения службы.

Должности рядового и младшего начальствующего состава комплектуются на контрактной основе лицами с общим средним или профессионально-техническим образованием, со средним специальным образованием или высшим образованием, не имеющими воинских званий офицеров запаса.

Должности среднего и старшего начальствующего состава комплектуются на контрактной основе лицами, имеющими среднее специальное образование или высшее образование.

Должности высшего начальствующего состава комплектуются на контрактной основе лицами, имеющими высшее образование.

Граждане, принятые на службу, зачисляются в кадры ОВД и снимаются с воинского учета в соответствии с законодательством.

Прием граждан на службу в ОВД осуществляется только на основании контракта о службе, который заключается на срок от одного года до пяти лет.

2. Назначение на должность. Назначение на должности рядового, младшего, среднего и старшего начальствующего состава производится приказом министра или другого начальника согласно компетенции, определяемой министром, а на должности, включенные в кадровый реестр Главы государства, и должности высшего начальствующего состава – Президентом.

Перевод сотрудника по службе означает дальнейшее прохождение им службы (военной службы) в другом ОВД либо в иной военизированной организации или воинском формировании.

Перемещение сотрудника по службе означает назначение его на другую должность в том же ОВД.

К назначению на высшую должность в первую очередь представляется сотрудник, состоящий в резерве руководящих кадров в ОВД.

Должности педагогических работников в учреждениях высшего образования МВД могут замещаться по конкурсу. Перечень таких должностей, а также порядок проведения конкурса определяются министром.

Перевод сотрудника по службе в другой ОВД либо перемещение по службе оформляется приказом министра или другого начальника согласно компетенции, определяемой министром.

3. Присвоение специального звания. Гражданам, назначенным на должности рядового и начальствующего состава ОВД, присваиваются специальные звания в соответствии с гл. 9 Положения.

Специальные звания сотрудникам ОВД присваиваются персонально с учетом их образования, квалификации, отношения к службе, выслуги лет и занимаемой должности, а также других условий, предусмотренных Положением.

В зависимости от последовательности присвоения специальные звания подразделяются на первые и очередные.

4. Аттестация. Для всесторонней и объективной оценки результатов служебной деятельности сотрудников, определения уровня их профессиональной подготовки и соответствия занимаемым должностям проводится аттестация.

Основными задачами аттестации являются: формирование высокопрофессионального кадрового состава ОВД; установление соответствия

сотрудника занимаемой должности; использование каждого сотрудника в соответствии с его специальностью и уровнем квалификации; определение перспективы применения профессиональных и деловых качеств, способностей сотрудника; стимулирование роста профессионализма сотрудника; определение необходимости повышения квалификации сотрудника; формирование резерва руководящих кадров.

Сотрудники аттестуются один раз в пять лет, а также при завершении ими освоения содержания образовательных программ среднего специального, высшего, послевузовского образования в дневной форме получения образования в учреждениях образования МВД и при рассмотрении вопроса об их назначении на низшую должность в связи с несоответствием занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации в аттестационном порядке. Аттестации не подлежат сотрудники, прослужившие в занимаемой должности менее одного года, беременные женщины-сотрудники.

Порядок проведения аттестации сотрудников ОВД устанавливается нормативным правовым актом МВД.

5. Увольнение со службы. Сотрудники увольняются со службы в запас (с постановкой на воинский учет), если они не достигли предельного возраста, установленного для состояния в запасе граждан, имеющих соответствующие воинские звания, и по состоянию здоровья годны к военной службе, или в отставку.

Сотрудники, уволенные со службы, принимаются на воинский учет в присвоенных им специальных званиях.

Сотрудники подлежат увольнению со службы в год достижения ими предельного возраста состояния на службе. В соответствии с п. 194 Положения при необходимости отдельные сотрудники с учетом состояния здоровья и с их согласия могут быть оставлены на службе на срок до пяти лет, а также повторно на этот же срок.

Сотрудники подлежат увольнению со службы в отставку по достижении предельного возраста, установленного для пребывания в запасе граждан, имеющих соответствующие воинские звания, либо при признании их военно-врачебной комиссией негодными к военной службе с исключением с воинского учета.

Служебная дисциплина в ОВД определяется дисциплинарным уставом. Правила внутреннего служебного распорядка и режим служебного времени в ОВД устанавливаются его начальником в соответствии с законодательством исходя из особенностей деятельности ОВД в порядке, определяемом министром.

Глава 7

# СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

## 7.1. Основы административно-правового статуса граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства

Одной из важнейших категорий административного права является понятие его субъекта. Субъект административного права – физическое или юридическое лицо, которое может участвовать в административно-правовых отношениях в качестве одной из сторон. Однако не следует отождествлять понятия «субъект административного права» и «субъект административных правоотношений». Если субъектом правоотношения является лицо, которое уже участвует в нем, то субъекты административного права – это потенциальные участники государственно-управленческих отношений, те, кто обладает такой возможностью.

Таким образом, под *субъектом административного права* следует понимать физическое или юридическое лицо, наделенное комплексом прав и обязанностей в сфере государственного управления, установленных административно-правовыми нормами, и имеющее возможность их реализации путем участия в административно-правовых отношениях.

Исходя из данного определения, можно выделить ряд признаков субъекта административного права. Во-первых, им является конкретное физическое или юридическое лицо, наделенное соответствующим административно-правовым статусом. Во-вторых, это лицо может выступать в качестве одной из сторон административно-правовых отношений в целях реализации своих прав и обязанностей в сфере государственного управления.

На основании сказанного можно сделать вывод, что субъекты административного права разнообразны по своей природе. Поэтому в теории административного права существует множество их классификаций.

Исходя из неоднородности субъектного состава административно-правовых отношений, по признаку принадлежности к государственной власти субъекты административного права могут быть классифицированы следующим образом:

1) субъекты, наделенные государственно-властными полномочиями, к которым относятся государственные органы и их должностные лица;

2) субъекты, не обладающие государственно-властными полномочиями, а именно: граждане, негосударственные организации и т. д.

По правовой природе субъектов административного права можно разделить:

1) на физических лиц, которые, в свою очередь, делятся на граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства;

2) юридических лиц, которые могут быть государственными и негосударственными.

По количественному признаку выделяют индивидуальных и коллективных субъектов административного права.

В качестве индивидуальных субъектов могут выступать как физические лица, так и индивидуальные предприниматели. Коллективными субъектами административного права являются государственные и негосударственные организации.

Таким образом, субъекты административного права многочисленны и разнообразны, к ним в полной мере относятся как государственные органы (Президент, Правительство, республиканские и местные органы государственного управления и их должностные лица), так и физические лица, а также негосударственные организации.

Прежде чем рассматривать содержание административно-правового статуса граждан, необходимо уяснить его значение. Слово «статус» произошло от латинского status – состояние, положение. Отсюда правовой статус – правовое положение (т. е. положение, урегулированное нормами права), административно-правовой статус – правовое положение в сфере государственного управления или положение, урегулированное нормами только административного права.

Административно-правовой статус граждан Республики Беларусь является, с одной стороны, элементом более широкой правовой категории, именуемой правовым положением, или правовым статусом гражданина (эти понятия используются в юридической литературе, как

правило, как синонимы). С другой стороны, он является частью такого важного правового явления, как правовой статус личности. Этим понятием, по мнению большинства ученых, занимающихся проблемой, охватываются все институты, определяющие место и роль гражданина в обществе и государстве.

По сути, правовой статус личности представляет собой комплексный государственно-правовой институт, а административно-правовой статус граждан в этом случае является его составляющей.

Однако административно-правовой статус граждан может рассматриваться и как самостоятельный институт, включающий совокупность предоставленных гражданам прав, свобод и гарантий их реализации в сфере административного права.

Правовой статус граждан в государственном управлении – это конкретизация общего правового статуса граждан применительно к особенностям (задачам, целям, условиям) государственного управления как одного из видов государственной деятельности.

Административно-правовой статус граждан – комплекс прав и обязанностей граждан, закрепленных нормами административного права, юридическая ответственность, правоспособность, дееспособность, а также гарантии реализации прав и обязанностей.

Содержание и сущность административно-правового статуса граждан проявляются в ряде признаков:

1) административно-правовой статус граждан складывается в рамках системы «государство (прежде всего в лице его административных органов) – гражданин». При этом данные отношения и связи носят основополагающий характер и выражают взаимную связь государства и гражданина;

2) эти отношения осуществляются гражданами в сфере государственного управления;

3) содержание этих отношений зависит от ряда причин, среди которых состояние политико-правовой системы государства, его экономики, правовая культура граждан.

Среди физических лиц наиболее часто в административно-правовые отношения вступают именно граждане Республики Беларусь, поэтому определение административно-правового статуса гражданина неотделимо от уяснения понятия «гражданство». В настоящее время основополагающие вопросы гражданства установлены ст. 10 Конституции, согласно которой «гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пре-

делами. Никто не может быть лишен гражданства Республики Беларусь или права изменить гражданство. Приобретение и утрата гражданства осуществляются в соответствии с законом».

Гражданство – политико-правовая категория. В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь от 1 августа 2002 г. № 136-З «О гражданстве Республики Беларусь» гражданство Республики Беларусь – это устойчивая правовая связь человека с Республикой Беларусь, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Гражданство Республики Беларусь является неотъемлемым атрибутом государственного суверенитета Республики Беларусь.

Гражданин – это лицо, находящееся в постоянных, устойчивых правовых связях с государством. Государство наделяет гражданина правами, защищает и покровительствует ему за границей. В свою очередь, гражданин обязан соблюдать законы и другие предписания государства, выполнять установленные им обязанности.

Естественно, гражданин обладает бóльшим объемом прав в сфере государственного управления, чем иностранные граждане и лица без гражданства. Лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь, не имеют некоторых прав и обязанностей, которыми обладают граждане Республики Беларусь. Наиболее яркими примерами являются право, закрепленное ст. 38 Конституции (граждане Республики Беларусь имеют право свободно избираться и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании), и обязанность, закрепленная ст. 57 Конституции (защита Республики Беларусь – обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь).

Административно-правовой статус гражданина Республики Беларусь является составной частью его общего статуса, который установлен Конституцией, Законом «О гражданстве Республики Беларусь» и другими законодательными актами Республики Беларусь.

Граждане Беларуси равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других признаков. Равноправие граждан Республики Беларусь обеспечивается во всех отраслях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Все эти конституционные положения подтверждаются законодательством.

Административно-правовой статус граждан характеризуется и единством равных прав и обязанностей: наряду с правами и свободами граждан в сфере административного права существуют и конституционно закрепленные обязанности, одной из которых в соответствии со ст. 53 Конституции является обязанность уважать достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц.

Содержание правового статуса граждан в сфере административного права (административная правосубъектность) зависит от объема и содержания административной правосубъектности, составляющими которой являются административная правоспособность и административная дееспособность.

Административная правоспособность гражданина – это признаваемая за ним государством возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера, т. е. способность быть носителем прав и обязанностей в административно-правовой сфере.

Административная правоспособность является основополагающим элементом в характеристике административно-правового статуса гражданина. По общему положению правоспособность граждан – неотъемлемое качество, возникающее с момента рождения человека. Объем и содержание административной правоспособности определяются законами и соответствующими подзаконными актами, в которых содержатся конкретные нормы административного права. Объем административных прав, свобод и обязанностей граждан определяется рядом обстоятельств: возрастом, состоянием здоровья, наличием соответствующего образования и т. д. Так, например, право на получение жилья возникает у граждан с момента рождения и принадлежит им всю жизнь; право на управление автотранспортом возникает с 18 лет, причем реализация этого права зависит от ряда условий: сдачи соответствующего теоретического и практического квалификационного экзамена, состояния здоровья и т. д. Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема, добровольный отказ от нее не имеет силы, и объем ее может изменяться только законом.

Правоспособность граждан в ряде предусмотренных законодательством случаев может ограничиваться, в частности это происходит в связи с совершением административных правонарушений, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения специальных прав (право управления транспортными средствами, маломерными судами, охоты).

Ограничение административной правоспособности имеет место и в случае возникновения особых условий (стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии), которые требуют введения специального режима территории, предусматривающего ограничение свободы передвижения, проведения митингов, демонстраций, въезда и выезда с территории и т. д.

Условием реализации административной правоспособности является наличие у гражданина административной дееспособности.

Административная дееспособность, т. е. способность гражданина своими действиями приобретать и реализовывать предоставленные ему законом права, выполнять установленные обязанности и нести юридическую ответственность в административно-правовой сфере, также связана с возрастом и в ряде случаев с состоянием здоровья (наличием психического расстройства, вследствие которого гражданин не может понимать значения своих действий или руководить ими).

Административная дееспособность граждан Республики Беларусь возникает позже административной правоспособности, но конкретный возраст ее наступления не установлен. Так же, как и административная правоспособность, административная дееспособность развивается и изменяется. Полная дееспособность в сфере административного права наступает с совершеннолетием.

На основе правоспособности дееспособные граждане реализуют свои субъективные права, выполняют свои обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, а также малолетние в возрасте от 6 до 14 лет наделены частичной административной дееспособностью. Одним из проявлений административной дееспособности является административная деликтоспособность – признаваемая государством (правом) способность нести юридическую ответственность. Административная деликтоспособность граждан связана с возрастом. В соответствии со ст. 4.3 КоАП административной ответственности подлежат лица, достигшие 16-летнего возраста, а за ряд административных правонарушений (например ст. 10.5 «Мелкое хищение», ст. 17.1 «Мелкое хулиганство» (всего 16 правонарушений)) ответственность наступает с 14 лет.

## 7.2. Основные права, свободы и обязанности граждан в области государственного управления. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан

Граждане, реализуя свои права, свободы и возложенные на них обязанности в сфере управления, вступают в административно-правовые отношения с государственными органами, их должностными лицами, а также с иными субъектами административного права.

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

1) права на участие в государственном управлении и социально-политическую активность: право граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей; право на государственную службу; право на внесение предложений, получение необходимой информации и документов в установленной форме; право на проведение собраний, митингов, демонстраций, создание общественных объединений или вхождение в них и т. д.;

2) права на пользование государственными услугами с помощью соответствующих компетентных организаций: право на медицинскую, санитарно-эпидемиологическую помощь, бесплатное пользование благами (библиотеками, парками и т. д.); право на пользование транспортом; право на получение возмездных и других услуг;

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

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей, закрепленных нормами административного права, предполагает совершение ими юридических действий. К ним относятся такие правомерные действия, которые направлены на фактическое использование прав (например, обучение в учреждениях высшего образования); приобретение законных прав (например, подача заявления о поступлении в Академию МВД Республики Беларусь); защиту нарушенных прав (например, подача жалобы).

Неправомерные действия граждан образуют административные правонарушения, влекущие административное принуждение.

Правомерные действия граждан и совершенные ими административные правонарушения влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений.

При равенстве конституционных прав и свобод может быть узаконено неравенство отдельных категорий людей в зависимости от различных обстоятельств. Имеются существенные особенности в правовом статусе иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и других переселенцев, проживающих на территории Беларуси.

Права граждан в сфере административного права по степени возможности их реализации могут быть разделены:

1) на абсолютные, реализация которых зависит только от волеизъявления гражданина (право на медицинскую помощь, право на участие в государственном управлении в соответствующих формах, право на обращения и т. д.);

2) относительные, реализация которых зависит не только от волеизъявления гражданина, но и от наличия фактических возможностей их осуществления в данном месте и в данное время (право на поступление в учреждение высшего образования, осуществление которого зависит от результатов сдачи экзаменов; право на управление транспортным средством, осуществление которого зависит от состояния здоровья и сдачи теоретического и практического квалификационного экзамена, и т. д.).

Права и обязанности граждан в административно-правовой сфере могут быть также дифференцированы:

1) на общие, которые распространяются на все сферы административного права (право на участие в государственном управлении, право на обжалование действий должностных лиц, обязанность соблюдать законы и подзаконные акты и т. д.);

2) специальные права и обязанности в той или иной сфере административного права: в сфере здравоохранения (право на охрану здоровья), в сфере культуры (право на пользование достижениями культуры) и т. д.

Закрепление прав и обязанностей граждан в законодательстве – необходимое, но далеко не достаточное условие для установления реального статуса гражданина. Опыт показывает, что без надежных, автоматически действующих гарантий провозглашение прав и свобод даже в конституции страны может оказаться юридической фикцией, как юридическое прикрытие политической игры.

Гарантии прав и свобод граждан, закрепленных нормами административного права, могут быть и не административно-правовыми. Изначальным и универсальным гарантом является только закон, который может выполнять функцию гаранта при соблюдении ряда условий: он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в республике и в то же время достаточно стабильным; отвечать высокому уровню

юридической техники и быть органичным звеном всей правовой системы; содержать вместо декларации конкретные нормы и механизмы их реализации; определять круг органов и должностных лиц, на которых возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод, и т. д.

Таким образом, важным элементом административно-правового статуса граждан является возможность реализации принадлежащих им прав и свобод. Эта возможность зависит от ряда факторов (гарантий), позволяющих гражданам в полном объеме либо частично пользоваться своими правами и свободами в сфере административного права.

Административно-правовые гарантии – установленная государством система правовых норм, средств, организационных мер и методов, с помощью которых практически обеспечивается претворение в жизнь прав и свобод граждан в области государственного управления.

В зависимости от содержания можно выделить несколько групп гарантий:

1) правовые гарантии – определяются наличием соответствующего законодательства, закрепляющего права и свободы граждан в сфере административного права (прежде всего права и свободы, провозглашенные в Конституции), а также существованием соответствующего правового механизма (системы подзаконных норм) и правовой практики;

2) политические гарантии – связаны с конституционно-политическим режимом государства (стабильность конституционного строя, демократический режим, плюрализм мнений);

3) организационные гарантии – подразумевают наличие соответствующей системы судебных и несудебных органов, обеспечивающих защиту конституционных прав граждан, в том числе административно-правовых (суды, прокуратура, ОВД, профсоюзы);

4) экономические гарантии – зависят от состояния материально-финансовой системы государства и производственных сил и средств (уровень развития экономики, благосостояния граждан);

5) социальные гарантии – определяются состоянием правового обучения, правовой культуры и воспитания граждан.

Объем и действенность правовых гарантий реализации прав и свобод граждан в сфере административного права в значительной мере зависят от содержания правовой системы государства, т. е. от наличия соответствующей законодательной базы, которая, кроме того, определяет состояние организационно-правового механизма, включающего в себя непосредственный порядок (процесс) реализации прав и свобод, а также работу правоохранительных (правозащитных) органов.

Основой таких гарантий служит Конституция, ее положения, определяющие их основную направленность и содержание. В частности, ст. 2 Конституции закреплено положение о приоритете прав и свобод граждан в системе отношений «человек – общество – государство», что дает возможность реально использовать законные права и свободы, в том числе в сфере административного права.

Согласно ст. 21 Конституции Республика Беларусь гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. Это положение лежит в основе законодательных и подзаконных актов, определяющих механизм реализации прав и свобод, а ст. 22 установлено, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Относится это и к правам граждан в административно-правовой сфере.

Права и свободы граждан, в том числе в сфере административного права, гарантируются Президентом, который в соответствии со ст. 79 Конституции является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Важным элементом гарантий прав и свобод граждан в сфере административного права является система правозащитных органов, к числу которых относятся ОВД, суд, прокуратура и т. д. Вся их деятельность осуществляется, безусловно, на основе Конституции и иного законодательства, поэтому она вполне законна. Нельзя отрицать и наличие субъективного фактора в деятельности этих органов, позволяющего их конкретному служащему в пределах закона принимать то или иное решение, от которого очень часто зависит благополучие гражданина, а в ряде случаев и его судьба. Именно поэтому подбор и расстановка служащих на ряд государственных должностей, как определено соответствующим законодательством, должны производиться с особым вниманием.

Основополагающим условием реализации прав и свобод граждан являются демократические формы политического режима государства, который, кроме того, определяет и содержание конституционных прав и свобод.

Провозглашенные права и свободы, даже самые демократические и социально ориентированные, не могут быть в полной мере реализованы в условиях слабой и нестабильной экономики. Отражением экономического состояния государства являются материальные аспекты прав граждан, связанные с жильем, заработной платой, здравоохранением и образованием. Особо зависимы от экономических возможностей государства наименее защищенные слои населения: пенсионеры, многодетные семьи,

сироты и др. Их благополучие непосредственно определяется экономической помощью со стороны государства.

Важнейшим условием реализации прав и свобод, особенно в сфере административного права, является правовая культура граждан. Незнание своих прав не позволяет гражданам реализовывать демократические возможности, предоставленные им Конституцией, и прежде всего в сфере государственного управления.

Как показывает практика, именно правовая беззаботность населения, с одной стороны, тормозит развитие демократических институтов, с другой – порождает правовой нигилизм в сфере административной власти.

Именно эти обстоятельства позволяют говорить о правовой культуре как об одном из наиболее важных, а в дальнейшем, видимо, и самом важном условии реализации демократических (управленческих) функций граждан.

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

Одним из способов обеспечения реализации в полном объеме административно-правового статуса является право на обращения.

Согласно ст. 40 Конституции каждый может направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения в государственные органы.

В развитие этого положения Конституции принят Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», который является основным нормативным правовым актом, регулирующим в настоящее время порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства несколько отличается от административно-правового статуса граждан Республики Беларусь.

Основным положением в определении административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства является ст. 11 Конституции: «иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности на-

равне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами».

На данном принципиальном положении Конституции базируется вся нормативная правовая основа административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, состоящая из ряда законов, а также принятых во исполнение данных законов нормативных правовых актов Совета Министров. Первостепенное значение имеет Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь». Он определяет правовое положение иностранных граждан, лиц без гражданства (далее – иностранцы) в Республике Беларусь, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, лицами без гражданства в Республике Беларусь с одной стороны и органами государственной власти (должностными лицами) – с другой, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранцев в Республике Беларусь и осуществлением ими на ее территории трудовой, предпринимательской и иной деятельности. Кроме того, нельзя забывать, что значительную роль в регулировании правового статуса иностранцев в целом и их административно-правового статуса в частности играют общепризнанные принципы международного права, международные договоры, участником которых является Республика Беларусь, различного рода межправительственные соглашения. Говоря о международных договорах, можно выделить договоры и соглашения, заключенные Республикой Беларусь как в рамках Союзного государства, ЕАЭС, СНГ, так и с другими иностранными государствами и международными организациями.

Согласно ст. 1 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» под *иностранным гражданином* понимается лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству) другого государства. В свою очередь, под *лицом без гражданства* подразумевается лицо, не являющееся гражданином Республики Беларусь и не имеющее доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

Применительно к Закону «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» правовой статус лица без гражданства практически тождествен правовому статусу собственно иностранного гражданина, за исключением случаев, когда законодательством для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил для иностранных граждан.

Иностранцы пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Тем самым общий правовой статус и административно-правовой статус иностранцев приравнены к аналогичным статусам белорусов. Вместе с тем административно-правовой статус иностранцев в силу специальных положений законодательства имеет особенности по сравнению с административно-правовым статусом белорусских граждан. Особенности административно-правового статуса иностранцев влияют и на их другие возможные статусы на территории нашего государства, например гражданско-правовой, трудовой, социальный.

Момент возникновения административно-правового статуса иностранцев, как правило, определяется моментом въезда на территорию Республики Беларусь и утрачивается в момент их выезда из Республики Беларусь.

Объем административно-правового статуса иностранцев по общему правилу тождествен статусу белорусских граждан, но с учетом ряда исключений.

Основные права иностранцев в Республике Беларусь:

1) иностранцы имеют право свободно передвигаться и выбирать место пребывания (место жительства) в пределах территории Республики Беларусь. Порядок передвижения иностранцев и выбор ими места пребывания (места жительства) в пределах территории Республики Беларусь определяются Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утверждаемыми Советом Министров;

2) иностранцы могут вступать в профессиональные союзы и иные общественные объединения, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами;

3) постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют все социально-экономические права, которыми пользуются граждане Республики Беларусь, включая право на социальную защиту;

4) постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют право заниматься трудовой и предпринимательской деятельностью наравне с гражданами Республики Беларусь в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь. Порядок занятия трудовой деятельностью иностранцами, временно пребывающими и временно проживающими в Республике Беларусь, определяется специаль-

ными законодательными актами Республики Беларусь. Иностранцы могут иметь в собственности имущество, наследовать или завещать его, пользоваться иными имущественными и личными неимущественными правами в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;

5) постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют право на доступное медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на доступное медицинское обслуживание за счет собственных средств, средств юридических лиц и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами;

6) постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют равное с гражданами Республики Беларусь право на образование, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь. Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь, имеют право на получение образования в Республике Беларусь в соответствии с международными договорами Республики Беларусь. Временно проживающие в Республике Беларусь несовершеннолетние иностранцы имеют право на получение дошкольного и общего среднего образования наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь;

7) иностранцы имеют право на сохранение и развитие своего национального языка и культуры, соблюдение национальных традиций и обычаев в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Оскорбление национального достоинства иностранцев влечет ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь;

8) иностранцы пользуются всеми средствами правовой защиты прав и свобод личности, предусмотренными законодательством Республики Беларусь.

Иностранцы не могут:

1) избирать и быть избранными в выборные государственные органы Республики Беларусь, а также принимать участие в референдумах;

2) быть членами политических партий и иных общественных объединений, созданных и действующих на территории Республики Беларусь, преследующих политические цели;

3) занимать должности, назначение на которые в соответствии с законодательством Республики Беларусь связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь.

Иностранцы не исполняют воинской обязанности, обязаны соблюдать Конституцию и иные акты законодательства Республики Беларусь, уважать ее национальные традиции.

Иностранцы, совершившие на территории Республики Беларусь преступления, административные и иные правонарушения, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Иностранцы обязаны соблюдать белорусское законодательство независимо от оснований и сроков своего пребывания на территории Республики Беларусь. Данное положение определяет общую с белорусскими гражданами ответственность за совершение административных правонарушений. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1.4 КоАП находящиеся на территории Республики Беларусь иностранцы, а также иностранные юридические лица подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь. Вместе с тем ч. 4 ст. 1.4 КоАП определено, что вопрос об ответственности за административное правонарушение, совершенное на территории Республики Беларусь иностранным гражданином, пользующимся иммунитетом от административной юрисдикции государства пребывания, разрешается дипломатическим путем.

Некоторые деяния, признаваемые в Республике Беларусь административными правонарушениями, могут совершаться только иностранцами. В частности, субъектами административной ответственности правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 23.55 («Нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства») и ст. 23.24 КоАП («Нарушение законодательства об иностранной безвозмездной помощи») являются только иностранцы.

В отношении иностранцев могут применяться меры административного воздействия, недопустимые по отношению к белорусским гражданам, например депортация и высылка.

Согласно ст. 65 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» иностранец может быть выслан из Республики Беларусь в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц, а также после освобождения из арестного дома или исправительного учреждения, если он не может быть подвергнут депортации.

Решение о высылке принимается ОВД или органом государственной безопасности. Высылка может быть осуществлена путем добровольного выезда иностранца из Республики Беларусь или в принудительном порядке.

Депортация – специфический вид административного взыскания, предусмотренный КоАП в отношении иностранцев. В соответствии со ст. 6.11 КоАП депортация – административное выдворение за пределы Республики Беларусь.

В настоящее время депортация применяется за следующие административные правонарушения, предусмотренные КоАП:

1) сокрытие источника заражения венерическим заболеванием либо уклонение от обследования (ст. 16.2);

2) предоставление иностранцем иностранной безвозмездной помощи на цели, запрещенные законодательством (ст. 23.24);

3) незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.29);

4) нарушение пограничного режима (ст. 23.30);

5) нарушение режима государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.31);

6) нарушение режима в пунктах пропуска через государственную границу Республики Беларусь (ст. 23.32);

7) нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь (ст. 23.55).

Отдельную группу лиц, не имеющих гражданства Республики Беларусь и находящихся на территории нашего государства, составляют беженцы. Их правовой статус определен Законом Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь».

В Республике Беларусь статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может или не желает в силу таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь вследствие указанных опасений, которое не может или не желает

вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений.

Иностранец, которому предоставлен статус беженца, имеет право на получение информации о своих правах и обязанностях; получение удостоверения беженца; получение разрешения на временное проживание в Республике Беларусь на срок не более одного года для получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь; самостоятельное поселение в семье гражданина Республики Беларусь или постоянно проживающего в Республике Беларусь иностранца; проживание в случае отсутствия возможности самостоятельно поселиться на территории Республики Беларусь в местах временного поселения до оформления разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь, но не более одного года, а также в специальных жилых помещениях, предназначенных в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь для временного проживания данной категории иностранцев, при наличии свободных мест; медицинское обслуживание наравне с гражданами Республики Беларусь; получение образования наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь; получение денежной помощи в порядке и размерах, определенных Советом Министров Республики Беларусь; добровольное возвращение в государство гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства; выезд на постоянное место жительства в другое государство; воссоединение семьи; обращение в Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев; судебную защиту наравне с гражданами Республики Беларусь; пользование иными правами наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

Иностранец, которому предоставлен статус беженца, обязан: соблюдать Конституцию, акты законодательства и уважать национальные традиции белорусского народа; стать на учет в подразделении по гражданству и миграции по месту жительства или временного проживания в Республике Беларусь в течение трех рабочих дней после ознакомления с решением о предоставлении статуса беженца; стать на учет в подразделении по гражданству и миграции при перемене места жительства или временного проживания в Республике Беларусь в течение трех рабочих дней со дня регистрации по новому месту жительства или временного проживания в Республике Беларусь; исполнять иные обязанности наравне

с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, если иное не определено законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь.

## 7.3. Административно-правовой статус негосударственных организаций

Как уже было указано, основным и обязательным субъектом административно-правовых отношений являются государственные органы и их должностные лица. Наряду с ними, в качестве отдельной группы субъектов административного права могут выступать и негосударственные организации.

В соответствии со ст. 36 Конституции каждый имеет право на свободу объединений. Для достижения жизненно важных целей и реализации прав часто необходимо объединение общих усилий, т. е. создание разного рода союзов и организаций, способных выявлять, выражать и представлять коллективные интересы.

Наличие этих объединений отражает способность гражданского общества к самоорганизации, т. е. к решению общественных проблем без вмешательства государственной власти.

Важная социально-политическая роль объединений, а также объективная возможность и опасность использования их в антиобщественных целях вызывают необходимость правового закрепления отношений, складывающихся между объединениями и государством.

В системе негосударственных организаций выделяются: общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации.

Все негосударственные организации имеют общие характерные качества: образуются гражданами на добровольной основе; в силу своей природы не обладают государственно-властными полномочиями и не признаны субъектами правотворчества; действуют от своего имени; не преследуют коммерческой цели или цели извлечения прибыли.

В соответствии с Ззаконом Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-XII «Об общественных объединениях» под *общественным объединением* понимается добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для удовлетворения нематериальных потребностей и достижения уставных целей.

*Союзом (ассоциацией)* общественных объединений является добровольное объединение общественных объединений, создаваемое для координации их деятельности по достижению общих уставных целей, представления и защиты общих законных интересов.

Общественные объединения, союзы являются некоммерческими организациями и подразделяются на следующие виды:

1) международные, деятельность которых распространяется на территорию Республики Беларусь (одной или нескольких административно-территориальных единиц Республики Беларусь) и территорию одного или нескольких иностранных государств;

2) республиканские, деятельность которых распространяется на всю территорию Республики Беларусь;

3) местные, деятельность которых распространяется на территорию одной или нескольких административно-территориальных единиц Республики Беларусь.

Общественные объединения, союзы создаются и действуют на основе принципов законности, добровольности, самостоятельности и гласности.

В качестве учредителей общественного объединения имеют право быть граждане, достигшие 18-летнего возраста, за исключением молодежных и детских общественных объединений, учредителями которых могут выступать граждане, достигшие 16-летнего возраста.

Молодежным признается общественное объединение граждан в возрасте до 31 года (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития молодежи.

Детским признается общественное объединение граждан в возрасте до 18 лет (не менее двух третей от общего числа членов), которое выражает их специфические интересы и уставная деятельность которого направлена на обеспечение социального становления и всестороннего развития детей.

Учредительным документом общественного объединения, союза является устав. Высшим органом общественного объединения, союза признается съезд, конференция, общее собрание или иное собрание членов общественного объединения или их представителей (делегатов), представителей членов союза.

Общественные объединения имеют фиксированное членство. Членами общественных объединений могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста. В случаях, предусмотренных уставом общественного объ-

единения, его членами могут быть граждане, не достигшие 16-летнего возраста, при наличии соответствующего письменного согласия своих законных представителей.

Общественные объединения со дня их государственной регистрации имеют право: осуществлять деятельность, направленную на достижение уставных целей; беспрепятственно получать и распространять информацию, имеющую отношение к их деятельности; пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, установленном законодательством; учреждать собственные средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законодательством; защищать права и законные интересы, а также представлять законные интересы своих членов в государственных органах и иных организациях.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. № 3266-XII «О политических партиях» под политической партией понимается добровольное общественное объединение, преследующее политические цели, содействующее выявлению и выражению политической воли граждан и участвующее в выборах.

*Союзом (ассоциацией) политических партий* является добровольное объединение политических партий, создаваемое на основе учредительного договора между ними для координации их уставной деятельности, представления и защиты общих законных интересов.

Политические партии, союзы являются некоммерческими организациями.

В качестве учредителей политической партии имеют право выступать граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста и обладающие избирательным правом. В качестве учредителей союза имеют право выступать политические партии, принявшие решение создать союз.

Для создания и деятельности политической партии необходимо не менее 1000 учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска. Для создания и деятельности союза необходимо не менее двух политических партий, выступающих в качестве его учредителей (членов).

Политические партии со дня их государственной регистрации имеют право: свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои идеи, цели и решения; пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, установленном законодательством; учреждать собственные средства массовой

информации и осуществлять издательскую деятельность в порядке, установленном законодательством; проводить собрания, митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия в порядке, установленном законодательством, и т. д.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г. № 1605-XII «О профессиональных союзах» под профессиональным союзом понимается добровольная общественная организация, объединяющая граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе обучающихся в учреждениях профессионально-технического, среднего специального, высшего образования, связанных общими интересами по роду деятельности как в производственной, так и в непроизводственной сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов.

Граждане Республики Беларусь имеют право добровольно создавать по своему выбору профсоюзы, а также вступать в профсоюзы при условии соблюдения их уставов. Иностранные граждане и лица без гражданства могут вступать в профсоюзы, созданные и действующие на территории Республики Беларусь, если это предусмотрено их уставами. Профсоюзы могут создавать на добровольной основе республиканские союзы (ассоциации) и иные объединения, обладающие правами профсоюзов, а также вступать в них.

Профсоюзы имеют право: участвовать в разработке и реализации социально-экономической политики государства; вносить в установленном порядке в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам. Нормативные правовые акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права и интересы граждан (за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты), принимаются органами государственного управления с предварительным уведомлением соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов).

Профсоюзы через своих полномочных представителей имеют право участвовать в работе коллегиальных органов государственного управления; защищать трудовые права своих членов; участвовать в разработке социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойный уровень жизни и свободное развитие личности; создавать учреждения среднего специального, высшего образования, центры повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов; организовывать и проводить забастовки в соответствии

с законодательством Республики Беларусь. При проведении забастовок по инициативе профсоюзов запрещается выдвижение политических требований.

Профсоюзы наделены правом осуществлять общественный контроль, взаимодействуя с органами государственного управления, контролирующими (надзорными) органами и иными организациями.

Правовой основой контрольной деятельности является Указ Президента Республики Беларусь от 6 мая 2010 г. № 240 «Об осуществлении общественного контроля профессиональными союзами». Формами контроля являются проверки и мероприятия по наблюдению, анализу, оценке соблюдения трудовых и социально-экономических прав граждан (мониторинг), участие в работе коллегиальных органов, комиссий и иные формы, предусмотренные законодательством, коллективными договорами (соглашениями), не связанные с проведением проверок. Общественный контроль осуществляется за соблюдением законодательства о труде, охране труда, профсоюзах, за выполнением коллективного договора (соглашения).

По результатам осуществления общественного контроля профсоюз вправе в установленном республиканскими объединениями профсоюзов порядке выдать контролируемому субъекту рекомендации по устранению установленных нарушений актов законодательства, коллективного договора (соглашения). Контролируемый субъект обязан рассмотреть данные рекомендации и информировать профсоюз о результатах рассмотрения в установленный срок.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 17 декабря 1992 г. № 2054-XII «О свободе совести и религиозных организациях» религиозными организациями в Республике Беларусь признаются добровольные объединения граждан Республики Беларусь (религиозные общины) или религиозных общин (религиозные объединения), объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения религиозных потребностей, а также монастыри и монашеские общины, религиозные братства и сестричества, религиозные миссии, духовные учебные заведения.

Религиозные организации имеют следующие признаки: вероисповедание, разработанная культовая практика, проведение богослужений, религиозное просвещение и воспитание своих последователей. Руководителем религиозной организации может быть только гражданин Республики Беларусь. Религиозная организация осуществляет свою деятельность на основании устава.

Религиозные организации имеют право: основывать и содержать свободно допустимые места богослужений или религиозных собраний, а также места, почитаемые в той или иной религии (места паломничества); приобретать, использовать религиозную литературу, а равно другие предметы и материалы религиозного назначения; осуществлять благотворительную деятельность и участвовать в движении милосердия как самостоятельно, так и через общественные объединения граждан; на групповой или индивидуальной основе устанавливать и поддерживать связи и прямые личные контакты, включая выезды за границу для паломничества, участия в религиозных мероприятиях и т. д.

Полноправным субъектом административно-правовых отношений являются и государственно-общественные объединения.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 19 июля 2006 г. № 150-З «О республиканских государственно-общественных объединениях» республиканским государственно-общественным объединением признается основанная на членстве некоммерческая организация, создаваемая для решения возложенных на нее государственно значимых задач. Эти объединения создаются на условиях, определяемых Президентом либо по его поручению Советом Министров: по решению учредителей; в результате реорганизации существующей некоммерческой организации в форме общественного объединения.

Учредителями республиканского государственно-общественного объединения и его членами могут являться физические и юридические лица, а также Республика Беларусь в лице действующих от ее имени уполномоченных государственных органов и юридических лиц.

Республиканские государственно-общественные объединения имеют фиксированное членство.

Государственная регистрация республиканского государственно-общественного объединения осуществляется Министерством юстиции после утверждения устава этого объединения, Президентом либо по его поручению Советом Министров.

В Республике Беларусь действуют следующие республиканские государственно-общественные объединения:

1. Белорусское физкультурно-спортивное общество «Динамо» (БФСО «Динамо») – некоммерческая организация, основанная на членстве физических и юридических лиц, а также Республики Беларусь в лице действующих от ее имени уполномоченных государственных органов и юридических лиц. Административно-правовой статус БФСО «Динамо» определен Уставом республиканского государственно-обществен-

ного объединения «Белорусское физкультурно-спортивное общество „Динамо“», утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 26 августа 2004 г. № 406.

БФСО «Динамо» строится по территориально-производственному принципу. В структуру БФСО «Динамо» входят: областные (Минская межтерриториальная) организационные структуры; городские организационные структуры; первичные организационные структуры.

Деятельность БФСО «Динамо» обеспечивает его центральный аппарат, в состав которого входят работники БФСО «Динамо».

Целью деятельности БФСО «Динамо» является решение возложенных на него государственно значимых задач. Предметом деятельности являются: развитие физической культуры и спорта, включая развитие спорта высших достижений; подготовка спортивного резерва и спортсменов высокого класса; спортивно-массовая и физкультурно-оздоровительная работа, в том числе укрепление здоровья населения; проведение спортивных мероприятий и участие в них; учебно-методическое обеспечение системы физической культуры и спорта.

Государственно значимыми задачами БФСО «Динамо» являются: участие в организации и обеспечении физической, специальной и огневой подготовки военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава, прокурорских работников, должностных лиц таможенных органов, обучении их боевым приемам борьбы и рукопашного боя; развитие военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта; обеспечение участия членов БФСО «Динамо» в спортивных соревнованиях, в том числе в чемпионатах Европы, мира, Олимпийских играх, других международных соревнованиях; вовлечение граждан в занятия физической культурой и спортом; пропаганда здорового образа жизни и др.

Высшим органом БФСО «Динамо» является конференция, которая созывается один раз в пять лет.

2. Белорусское общество охотников и рыболовов (БООР). Административно-правовой статус БООР определен Уставом республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское общество охотников и рыболовов», утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 октября 2006 г. № 1348. Предметом деятельности БООР является работа, направленная на достижение следующих целей: повышение эффективности ведения охотничьего и рыболовного хозяйств; привлечение охотников и рыболовов для участия в развитии охоты и рыболовства, подводной охоты, кинологического, трофейного и стрелкового спорта как вида активного отдыха, экологического

туризма; обеспечение воспроизводства, охраны и рационального использования диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства; содействие внедрению в практику достижений науки и передового опыта в области проектирования в ведении охотничьего и рыболовного хозяйств.

3. Белорусское республиканское общество спасания на водах (ОСВОД). Административно-правовой статус ОСВОД определен Уставом республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское республиканское общество спасания на водах, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 ноября 2004 г. № 1473. Предметом и целью деятельности ОСВОД является максимально возможное снижение вероятности гибели людей на водах в Республике Беларусь. Государственно значимыми задачами ОСВОД являются: спасание и охрана жизни людей на водах в районах действия спасательных станций и постов; организация и проведение разъяснительной работы среди населения по предупреждению несчастных случаев на водах; обучение населения приемам спасания и оказания первой помощи лицам, терпящим бедствие на водах, и т. д.

4. Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту Республики Беларусь (ДОСААФ). Административно-правовой статус ДОСААФ определен Уставом республиканского государственно-общественного объединения «Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту Республики Беларусь», утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2003 г. № 481. Предметом и целями деятельности ДОСААФ являются содействие укреплению обороны Республики Беларусь, включая патриотическое воспитание граждан, подготовку специалистов для Вооруженных сил, других войск и воинских формирований, специалистов массовых технических профессий, в том числе водителей механических транспортных средств; развитие технических и авиационных видов спорта, имеющих военно-прикладное значение, технического творчества молодежи.

5. Белорусское добровольное пожарное общество (БДПО). Административно-правовой статус БДПО определен Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2006 г. № 658 «О создании республиканского государственно-общественного объединения „Белорусское добровольное пожарное общество“». Основными государственно значимыми задачами БДПО являются: объединение усилий граждан для развития пожарно-спасательного дела в Республике Беларусь; содействие реализации программ в области предупреждения и ликвидации пожаров; организа-

ция обучения населения правилам пожарной безопасности и поведения в условиях чрезвычайных ситуаций.

6. Белорусское общество «Знание». Административно-правовой статус общества определен Указом Президента Республики Беларусь от 1 октября 2007 г. № 472 «О создании республиканского государственно-общественного объединения «Белорусское общество „Знание“». Основными государственно значимыми задачами общества являются: содействие государству в обеспечении реализации конституционного права граждан на получение полной и достоверной информации о деятельности государственных органов; участие в идеологической работе республиканских государственных органов, органов местного управления и самоуправления, иных организаций; развитие системы информирования населения, направленной на совершенствование гражданско-патриотической, политической, правовой, экономической, управленческой, духовно-нравственной и физической культуры человека, и т. д.

7. Президентский спортивный клуб. Предметом и целями деятельности Президентского спортивного клуба являются популяризация здорового образа жизни, создание необходимых условий для развития физической культуры, активного занятия спортом и организации физически активного отдыха.

Членами Президентского спортивного клуба могут быть граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, достигшие 16-летнего возраста, имеющие значимые спортивные достижения либо вносящие значительный вклад в развитие физкультуры и спорта. Членами Президентского спортивного клуба могут быть также юридические лица, в том числе государственные органы и иные государственные организации, вносящие значительный вклад в развитие физкультуры и спорта. На Президентский спортивный клуб возлагаются следующие основные государственно значимые задачи: поддержка физкультурно-оздоровительного движения в стране, содействие всестороннему и гармоничному развитию личности, создание условий для массовых и индивидуальных форм физкультурно-оздоровительной и спортивной работы, развитие и совершенствование системы патриотического воспитания населения.

Административно-правовой статус негосударственных и государственных общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и возложенных обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами.

Вторым элементом административно-правового статуса общественных объединений является административная правоспособность и административная дееспособность. Если у граждан сначала возникает административная правоспособность и лишь с достижением определенного возраста государство признает за ним способность своими действиями реализовывать эти права и выполнять обязанности (дееспособность), то с общественными объединениями дело обстоит несколько иначе.

Понятно, что административная правоспособность общественного объединения возникает с момента регистрации его устава. Государство с этого же момента признает способность общественного объединения реализовывать свои права и выполнять свои обязанности. Таким образом, административная правоспособность и административная дееспособность у общественных объединений появляются одновременно – с момента их возникновения. Это обстоятельство дает основания объединить две названные категории в одну – административную праводееспособность (правосубъектность).

Объем полномочий различных общественных объединений как субъектов административно-правовых отношений неодинаков. Чаще всего в административно-правовых отношениях они выступают в качестве стороны, обязанной выполнять правовые предписания уполномоченных органов государства. Общественные же объединения, наделенные функциями органов государственного управления, могут выступать в административно-правовых отношениях в качестве субъекта управления, уполномоченного давать другой стороне обязательные к исполнению предписания.

Вместе с тем общественным объединениям (как правило, государственным) могут быть делегированы государственно-властные полномочия. В установленных законом случаях некоторые общественные объединения вступают в административно-правовые отношения как субъекты, обладающие правом самостоятельно применять меры административного воздействия. Закон Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-З «О защите прав потребителей» наделил государственно-властными полномочиями общественные объединения потребителей (ст. 47).

Объем полномочий различных общественных объединений как субъектов административно-правовых отношений определяется актами государственных органов, а не уставами самих организаций. В этих актах предусматриваются правомочия общественных объединений в сфере го-

сударственного управления, виды административно-правовых отношений, участниками которых они могут быть.

Административно-правовые отношения с участием общественных объединений складываются не внутри этих объединений, а за их пределами, т. е. там, где они взаимодействуют с органами государственного управления. В этой сфере общественные объединения могут выступать в качестве различных сторон в административно-правовых отношениях. Они могут быть стороной:

1) обязанной выполнять общие правила поведения, устанавливаемые органами государственного управления (например, противопожарные правила);

2) обязывающей выполнять формулируемые ими требования. Эти требования могут быть адресованы как органам управления, должностным лицам, так и гражданам (исключения, связанные с реализацией делегированной им государством части государственно-властных полномочий, – издание профсоюзами правил по вопросам применения законодательства о труде);

3) с которой соответствующие органы обязаны предварительно согласовывать принимаемые решения (например, профсоюзы и администрация предприятия по поводу увольнения с работы);

4) осуществляющей контроль за работой государственных учреждений, предприятий по вопросам торговли, коммунально-бытового обслуживания, здравоохранения и т. п. (например, общественный контроль профсоюзов);

5) с которой соответствующие органы государственного управления обязаны совместно рассматривать те или иные вопросы (вопросы организации труда администрация предприятия решает только совместно с профсоюзами и т. д.);

6) в административно-правовых отношениях имущественного характера (государство передает управление учреждениями образования и санаториями профсоюзам).

Таким образом, физические лица (граждане, иностранные граждане и лица без гражданства), а также негосударственные организации, являясь субъектами административного права, участвуют в административно-правовых отношениях в качестве одной из сторон, реализуя широкий комплекс прав и обязанностей в сфере государственного управления. Успешность данной реализации напрямую зависит от уровня гарантированности их административно-правового статуса. Одной из таких гарантий выступает деятельность ОВД.

В соответствии с Законом «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» на ОВД возложены следующие задачи:

1) защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств в соответствии с компетенцией ОВД;

2) защита интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

3) защита собственности от преступных и иных противоправных посягательств;

4) профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, производство дознания по уголовным делам, ведение административного процесса в соответствии с их компетенцией;

5) розыск обвиняемых, местонахождение которых неизвестно, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания или иных мер уголовной ответственности, без вести пропавших и других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, установление лиц, совершивших преступления, лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности, в соответствии с компетенцией ОВД;

6) организация исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, административных взысканий в соответствии с компетенцией ОВД;

7) участие в реализации государственной политики в области гражданства, миграции и регистра населения;

8) оказание в пределах компетенции ОВД на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, помощи гражданам, государственным органам, общественным объединениям и иным организациям в реализации их прав и возложенных на них обязанностей.

ОВД защищают жизнь, здоровье, честь, достоинство, права, свободы и законные интересы граждан от преступных и иных противоправных посягательств независимо от их гражданства, социального, имущественного и иного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования и языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, а также от других обстоятельств.

В процессе обеспечения административно-правового статуса граждан, государственных и негосударственных организаций ОВД взаимодействуют с указанными субъектами. Государственные органы, иные организации и их должностные лица в пределах своей компетенции обязаны оказывать содействие ОВД в исполнении возложенных на них обязанностей, определенных законодательными актами Республики Беларусь. Граждане могут добровольно участвовать в решении задач, стоящих перед ОВД, в том числе на конфиденциальной основе, в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

ГЛАВА 8

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 8.1. Понятие, сущность и виды форм государственного управления

Компетенция органов государственного управления широка и многогранна. Она осуществляется в различного рода действиях, совершаемых ими, различного рода приемах, способах управляющего воздействия на объекты управления, поэтому возникает необходимость правового анализа форм практического осуществления компетенции.

Конкретные формы исполнительной и распорядительной деятельности, в которых материализуется компетенция органов государственного управления, весьма многообразны. Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказывают влияние, например, характер компетенции органа (должностного лица), особенности объекта управляющего воздействия (в частности, форма собственности), конкретные цели совершаемых управленческих действий, характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов, характер вызываемых данными действиями последствий и иные факторы.

Форма деятельности представляет собой управленческое действие, которое имеет внешнее проявление. В формах реализуются функции и методы исполнительно-распорядительной деятельности, поэтому они и являются внешним проявлением этой деятельности, способом выражения ее содержания в конкретных условиях.

В административно-правовой литературе даются различные понятия форм управленческой деятельности. Так, Д.М. Овсянко, Ю.С. Адушкин и В.М. Манохин считают, что форма государственного управления есть определенная часть деятельности исполнительно-распорядительного органа, его структурных подразделений и личного состава, возникающая в результате практического опыта и т. п. (например, принятие решения). Вся управленческая деятельность складывается из определенных форм, каждая из которых объективно выражена и отличается от других форм[1]. В.Д. Сорокин, говоря о структуре управленческой деятельности, считает, что реализация функций управления протекает в рамках видов управленческой деятельности и каждый такой вид реализуется в определенных формах, как правовых, так и неправовых[2]. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев определяют административно-правовые формы как совокупность действий и правовых актов (постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил и т. п.), которые служат осуществлению целей, решению задач, реализации функций и полномочий, принадлежащих в соответствии с законодательством субъектам административного права[3]. Г.В. Атаманчук под формами управленческой деятельности понимает «внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей, функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности»[4].

Наиболее удачное определение понятия формы управленческой деятельности дает Ю.М. Козлов, который определяет ее как «внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия»[5].

Формы управленческой деятельности выражают ее содержание. Они показывают практическое выполнение данной функции управления, решение данной управленческой задачи и тем самым выражают управлен-

---

[1] См.: Манохин В.М. Административное право. М., 1995. С. 63 ; Овсянко Д.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. С. 140–143.

[2] См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 38–41.

[3] См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право : учеб. для вузов. М., 1998. С. 232.

[4] Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 108.

[5] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 234.

ческие действия, имеющие внешнее проявление. От того, по какой схеме строятся управленческие связи между субъектами и объектами управления, во многом зависят и формы управленческой деятельности.

Совершаемые органами государственного управления управленческие действия весьма разнообразны. Однако это не говорит о том, что каждый из них полностью самостоятелен в выборе способа своих управленческих действий. Дело в том, что все формы управленческой деятельности в той или иной степени предопределены в своей основе теми правовыми актами, с помощью которых государство в целом регламентирует деятельность органов управления (например, в положениях об отдельных министерствах). Поэтому каждый орган государственного управления не только имеет право, но и обязан использовать в целях практического осуществления своих полномочий ту предусмотренную нормой права форму своей деятельности, которая соответствует его назначению, а также в целом задачам исполнительной и распорядительной деятельности. В то же время правовая регламентация форм управленческой деятельности не может создавать каких-либо препятствий для необходимого выбора самим органом государственного управления той из установленных правом форм, которая в данном случае является, по мнению органа, точнее, его должностных лиц, наиболее целесообразной и эффективной[1].

Органы государственного управления, осуществляя свои государственно-властные полномочия, прежде всего используют правовые и неправовые формы управленческой деятельности.

Однако трудно не согласиться с Б.Н. Габричидзе, считающим, что все формы управленческой деятельности в определенном смысле являются правовыми, имеющими соответствующую юридическую базу, основаны на правовых актах и предписаниях, без которых не могут возникать, функционировать и применяться на практике[2].

В административно-правовой литературе предложено несколько классификаций форм управленческой деятельности, каждая из которых в той или иной степени подчеркивает особенности различных исполнительных и распорядительных действий. Однако данная проблема решает-

---

[1] См.: Гаўрыленка Д.А., Казялецкі І.У. Асноўныя формы рэалізацыі кампетэнцыі міністэрстваў Рэспублікі Беларусь // Весці Акад. навук Беларуси. Сер. гуманітар. навук. 2002. № 4. С. 20.

[2] См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. С. 231–232.

ся в целом единообразно, причем говорится о многообразии самих форм управленческой деятельности, их различной направленности, различном конкретном содержании и о других признаках[1].

Наиболее правильное и достаточно обоснованное деление форм управленческой деятельности предлагает А.П. Алехин. Он выделяет следующие формы управленческой деятельности: 1) правовую – издание нормативных актов, индивидуальных (административных) актов, совершение иных юридически значимых действий, заключение договоров; 2) неправовую – осуществление организационных (организационно-технических) действий, выполнение материально-технических операций. Как рассуждает А.П. Алехин, «относительно организационно-технических и материально-технических операций (действий) следует иметь в виду, что последние вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности. Их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т. п.), а форма выражения – неправовая. Реализацию исполнительной власти они, конечно, не выражают; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал»[2]. Он приходит к выводу, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме. Государственно-управленческая деятельность может быть выражена в обеих формах.

Такой подход к вопросу о формах управленческой деятельности достаточно обоснован и отражает действительный механизм управляющего воздействия. Он акцентирует внимание на действиях органов государственного управления, а не на их результатах. Только в конкретных действиях органов управления достаточно полно выражается содержание их исполнительной и распорядительной деятельности.

Для органов государственного управления характерно в процессе реализации компетенции использование всех форм управленческой деятельности. Все формы управленческой деятельности органов государственного управления подчинены единой цели – обеспечению единства в решении вопросов государственного строительства, имеющих общегосударственное значение.

---

[1] См.: Манохин В.М., Забелов П.С., Багишаев З.А. Российское административное право. С. 142–143 ; Социализм и государственное управление. М., 1984. С. 140–141 ; Забелов С.М., Пискотин М.И. Адушкин Ю.С. Административное право. С. 150–151.

[2] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 236–237.

*Издание нормативных актов* – специфическая правовая форма реализации компетенции, в которой находят свое выражение принадлежащие органам государственно-властные полномочия. Этими актами устанавливаются определенные правила поведения в отрасли (сфере) управления или же в отношении организационно подчиненных и неподчиненных субъектов управления. Нормативные акты являются актами государственного управления, так как они издаются в процессе осуществления исполнительной и распорядительной деятельности. Органы издают эти акты на основе и во исполнение законов и актов Президента в пределах своей компетенции в целях: организации исполнения актов высших органов государственной власти и управления Республики Беларусь по определенным вопросам; управления организационно подчиненными и неподчиненными объектами, организации работы нижестоящих звеньев управления своей системы; решения внутриорганизационных вопросов своей системы; урегулирования вопросов, требующих совместного решения с другими органами государственной власти или общественными организациями.

Нормативными актами органов государственного управления устанавливаются: общие правила поведения в отрасли (сфере) управления по определенным вопросам; задачи, полномочия и ответственность в отрасли (сфере) управления, а также организационноподчиненных субъектов управления; запреты в пределах их полномочий.

Нормотворческие полномочия органов государственного управления определяются прежде всего Законами «О Совете Министров Республики Беларусь», «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Правовой основой издания правовых актов органами государственного управления и определения их видов являются Закон «О нормативных правовых актах», а также индивидуальные положения о конкретных органах государственного управления.

*Индивидуальные (административные) акты* в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это распорядительные правовые акты, не содержащие предписаний, направленных на установление, изменение или отмену правовых норм. Они являются актами применения норм права к конкретным фактам, случаям и событиям. В то же время индивидуальные акты органов государственного управления являются важным средством реализации норм права, так как направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Такие акты адресованы персонально определенным

субъектам конкретных правоотношений. Посредством индивидуальных актов формируются структурные подразделения аппарата органа, возлагаются конкретные обязанности на субъектов управления, разрешаются споры по вопросам их компетенции, назначаются на должности и освобождаются от них определенные должностные лица, премируются работники системы органа, на них налагаются дисциплинарные взыскания и т. д. Эти акты являются неотъемлемой частью системы правовых средств, обеспечивающих решение задач и осуществление функций органов государственного управления. Они должны соответствовать требованиям законов и правовым актам, которые с их помощью проводятся в жизнь. Главным требованием, предъявляемым к изданию индивидуальных актов, является их соответствие нормативным административно-правовым актам.

*Совершение других юридически значимых действий* вызывает определенные правовые последствия. Нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают действия иного юридического характера. Например, они могут разрешать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий; осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию (например, ГАИ регистрирует транспортные средства); выдавать официальные документы, подтверждающие, например, право на управление транспортным средством и т. п. Юридическая значимость подобных действий и их последствий налицо. Но свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредованно. Так, наделение специальными правами осуществляется на основании уже принятого правового акта. В других случаях (например, при регистрации) также необходимо наличие соответствующего правового акта. В силу этого, а также с учетом недостаточной определенности иных юридически значимых действий, представляется возможным к числу правовых форм отнести издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера.

Главное заключается в том, что форма управленческой деятельности может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление. В этом суть правовых форм реализации исполнительной власти. Иные действия, повседневно осуществляемые исполнительными

органами (должностными лицами) в различных вариантах и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, но сами по себе не являющиеся элементами такого процесса, однозначно относятся к неправовым (организационным, аналитическим, обеспечительным и т. п.).

В процессе функционирования органов государственного управления иногда возникают договорные связи между отдельными субъектами управления, между ними и общественными организациями, что влечет появление такого документа, как административно-правовой договор. Это новое и еще не достаточно осмысленное явление, так как сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников. Эта проблема дискуссионная, до сих пор термин «административный договор» в законодательстве не употребляется, прежде всего из-за того, что хоть в нашей правовой действительности иногда и возникают договорные связи как между отдельными субъектами управления, так и между ними и общественными объединениями, они носят единичный, исключительный характер, к тому же лишены системности.

В юридической доктрине существует множество дефиниций понятия «административный договор», которые определяют его как основанное на нормах административного права соглашение, представляющее собой взаимное и согласованное проявление воли сторон относительно единой цели, между двумя или более формально равными субъектами и имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом исполнительной власти либо его законным представителем.

Административные договоры, участниками которых являются органы государственного управления, объективируются в форме совместных приказов, изданных с другими органами исполнительной власти. Помимо этого административные договоры в форме соглашений о взаимодействии заключаются и с компетентными ведомствами иностранных государств.

Особой формой реализации компетенции органов государственного управления является *проведение непосредственных организационных мероприятий (действий).* Она не связана с установлением правил поведения или формированием конкретных административно-правовых отношений. Непосредственные организационные действия осуществляются органами государственного управления постоянно, систематически и направлены на осуществление возложенных на них функций. Действия органов весь-

ма многообразны: 1) инспектирование работы органов государственного управления и должностных лиц; 2) инструктирование органов государственного управления и должностных лиц; 3) разъяснение содержания и целей законов, декретов, указов и распоряжений Президента, постановлений Совета Министров и иных правовых актов; 4) привлечение общественных организаций и граждан к работе аппарата управления. Такая деятельность выражается в организации и проведении заседаний и собраний, совещаний при органах государственного управления или их структурных подразделениях, распределении между служащими конкретных видов работ.

Широта и многообразие организационных действий, проводимых органами государственного управления, не позволяет создать единую процедуру их конкретного осуществления. Формы этих действий большей частью определяются спецификой деятельности соответствующего органа, особенностями управляемых объектов, характером общественных отношений, спецификой их правового регулирования. Организационные действия прежде всего направлены на аппарат соответствующего органа, а также на организационно подчиненные ему объекты управления. Они связаны с организацией работы отдельных звеньев системы органа, внутренних подразделений, обеспечением надлежащего взаимодействия между ними и т. п.

Непосредственные организационные действия внутри аппарата органа выражаются в различных мероприятиях, например в организации и проведении заседаний его коллегии, научно-технических советов, совещаний, семинаров; инспектировании и инструктировании структурных подразделений аппарата органа; изучении, обобщении и распространении передового опыта; распределении между служащими аппарата конкретных обязанностей и т. п. Непосредственные организационные действия могут выражаться и в разработке научно обоснованных рекомендаций, мероприятий по внедрению достижений науки и техники, в форме рассылки информационных писем, обзоров.

Эти формы реализации компетенции, как правило, не связаны с принятием специальных правовых актов. Они осуществляются органами в порядке текущей управленческой деятельности. В то же время как предпосылки, так и результаты их совершения могут отражаться юридически в основном в приказах министерства.

Однако черты властности, присущие государственному управлению, обнаруживаются и при осуществлении в пределах компетенции органами непосредственных организационных действий, т. е. в неправовой их

форме. Это определяется либо тем, что данные действия совершаются непосредственно в форме, предписанной нормами права, либо тем, что они совершаются не каким-либо абстрактным субъектом, а представителем государства.

*Осуществление материально-технических операций* имеет по сравнению с другими формами вспомогательное значение, так как с их помощью лишь обслуживаются все другие формы управленческой деятельности. В то же время по количеству и разнообразию они занимают значительное место в управленческой деятельности любого органа государства.

Для материально-технических действий характерны следующие черты: эти действия носят вспомогательный характер и в значительной степени являются техническими; в большинстве своем они не направлены на достижение юридического результата, хотя сами совершаются на правовой основе; они осуществляются уполномоченными служащими и регламентируются нормативными актами, составляя служебные обязанности соответствующих лиц.

К материально-техническим действиям относятся такие действия, как ведение протоколов различных заседаний, обсуждение, подготовка, тиражирование правовых актов и доведение их до исполнителей.

В зависимости от назначения и способов совершения материально-технических действий в деятельности того или иного органа различаются такие их виды, как делопроизводственные; регистрационные, имеющие самостоятельное значение; статистические; информационно-справочные, в том числе касающиеся научно-технической информации; по непосредственному исполнению предписаний правовых актов, если действие имеет материально-технический характер; вспомогательно-технические операции, которые обеспечивают нормальную работу аппарата министерств; по систематизации материалов, в том числе правовых актов министерств.

Порядок организации и осуществления материально-технических действий в каждом органе регулируется соответствующими нормативными актами, как правило, инструкциями, положениями, принимаемыми самими органами. Выбор конкретных действий, операций большей частью зависит от специфики разрешаемого вопроса. Характерно, что материально-технические действия осуществляются в соответствии с компетенцией соответствующего органа, причем определенными служащими, а иногда и по специальному разрешению.

Правильное осуществление материально-технических действий во многом облегчает управленческий процесс, а также повышает культуру и производительность управленческого труда.

Правовые формы государственного управления могут быть классифицированы по содержанию, способу выражения, целям использования.

По содержанию (характеру действий) правовые формы подразделяются на правотворческие и правоприменительные. Правотворчество заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении, отмене, т. е. возникновении, изменении или прекращении административных правоотношений между субъектами и объектами.

Правоприменительная деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих государственное управление, заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного имеющего юридическое значение факта под соответствующую норму права в целях принятия индивидуального акта, т. е. происходит разрешение на основе норм права конкретных управленческих вопросов (дел). Правоприменительная деятельность включает: установление фактических обстоятельств дела; выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую подлежит применять в данной ситуации (проверка подлинной юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во времени и пространстве); уяснение смысла и содержания нормы, т. е. толкование; принятие по делу решения (индивидуального акта); исполнение акта применения норм права.

По содержанию и свойствам правовых норм, применяемых органами государственного управления и их должностными лицами, правоприменительная деятельность подразделяется на регулятивную и правоохранительную. Регулятивная форма используется для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов организационного, оборонного, социально-культурного, внутреннего и внешнеполитического характера, для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций в сфере управления. Правоохранительная форма правоприменения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные. Выбор и использование форм управленческой деятельности предопределяется их юридическими свойствами.

Наиболее распространенным способом выражения результата управленческой правоприменительной деятельности является индивидуальный письменный акт-документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, его стабильности, точности, определенности и т. п.

Широко используется и устный способ (устные приказы, указания, распоряжения, команды). Он часто применяется при решении вопросов оперативного характера. Правоприменение может осуществляться при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта применения права.

Исполнительная и распорядительная деятельность может выражаться в различных действиях органов исполнительной власти, характеризующих как внешние, так и внутренние организационные отношения. По целям использования правовые формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние. Правовые формы внутренней управленческой деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, ведения делопроизводства, руководства сотрудниками и структурными подразделениями внутри органа, а также для управления нижестоящими, подчиненными органами. Правовые формы внешней деятельности используются в целях решения возложенных на органы задач и осуществления функций, составляющих содержание управленческой деятельности. Внутренние и внешние правовые формы управления могут быть как правотворческими, так и правоприменительными.

Следует заметить, что все формы управленческой деятельности тесно связаны между собой и только их совместное осуществление позволяет решать задачи и функции органов государственного управления. Нарушение необходимого сочетания этих форм неизбежно приводит к серьезным недостаткам в деятельности органа государства по осуществлению его компетенции.

## 8.2. Понятие, сущность и виды административно-правовых методов государственного управления

В настоящее время в научной литературе большое внимание уделяется не только формам, но и методам управления. Вопрос о методах управления относится к числу дискуссионных.

Сложность и многогранность процессов управления обусловливают применение различных методов достижения поставленной цели. Методы управления не исключают, а дополняют друг друга, поскольку каждый из них характеризуется способом реализации целей управления.

В административно-правовой науке нет, пожалуй, более сложного и недостаточно разработанного вопроса, чем проблема методов деятельности исполнительной власти. В литературе высказаны различные, иногда коренным образом отличающиеся друг от друга мнения и относительно этого вопроса.

Например, Ю.М. Козлов рассматривает методы управления как способы воздействия управляющих на управляемых, субъекта управления на его объект[1]. Г.В. Атаманчук определяет методы управленческой деятельности как «способы и приемы анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение в управляемых общественных процессах, отношениях и связях»[2].

Д.М. Овсянко под методами управления понимает способы реализации задач и осуществления функций исполнительной власти, средства непосредственного воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты (отрасли, сферы, органы управления различных организаций, коллективы работников, граждан)[3]. В этом определении заметна непосредственная связь метода управления с осуществлением функций управления.

«Как и всякое управленческое воздействие, – пишет Ю.Н. Старилов, – методы управления обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют организующий характер и упорядочивают происходящие в системе управления процессы»[4]. Метод управления является собственным инструментарием субъекта власти, в то время как другие методы используются гораздо бóльшим числом участников общественных отношений и могут распространяться в том числе и на указанные субъекты.

Анализируя мнения ученых, можно дать следующее определение: метод управления представляет собой способ, прием практического решения задач и осуществления функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе

---

[1] См.: Козлов Ю.М. Правовые акты и методы управления социалистической экономикой // Упр. и право. М., 1977. С. 34.

[2] Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 112.

[3] Овсянко Д.М. Административное право. С. 143.

[4] Старилов Ю.Н. Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Кн. 2. Воронеж, 2001. С. 32.

закрепленной за ними компетенции в установленных границах и в соответствующей форме; метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

Различным путем осуществляется в юридической литературе и классификация методов управления. Г.В. Атаманчук выделял морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные методы[1]. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев подразделяют методы управления на административные, экономические, статистические, социологические, психологические, информационно-обеспечительные[2]. Д.М. Овсянко – на методы убеждения и принуждения, административные и экономические[3].

Таким образом, выделяются административные, экономические, социально-психологические, морально-этические, а также комплексные методы, общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям. Имеют место и иные классификации по различным критериям[4].

Наиболее полно и правильно классифицировал методы управления Ю.М. Козлов. Он подразделил их на три группы: методы управляющего воздействия, которые всегда имеют внешнее юридически властное значение и выражение и являются собственно методами управления; методы организации работы аппарата управления, которые имеют чисто внутриаппаратное значение; методы совершения отдельных управленческих действий – методы процедурного характера[5].

Применительно к понятию методов реализации компетенции органов исполнительной власти нас интересуют методы управляющего воздействия, которые являются административно-правовыми. В них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть.

---

[1] См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 37.

[2] См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. С. 249–252.

[3] См.: Овсянко Д.М. Административное право. С. 144–146.

[4] См.: Осмоловский В.В., Антонова Н.Б., Березина И.С. Основы управленческой деятельности государственного аппарата : учеб. пособие : в 2 ч. Минск, 1999. Ч. 2 / под общ. ред. В.В. Осмоловского. С. 46–49.

[5] См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 266.

Методы целенаправленного управленческого воздействия органов государственного управления (должностных лиц) на свои объекты весьма разнообразны, так как не только субъекты, но и объекты управления имеют свои особенности, касающиеся их назначения, организационно-правового статуса. В сфере деятельности органов исполнительной власти имеются различные группы общественных отношений, требующих различного подхода для их урегулирования с учетом формы собственности, ведомственной принадлежности и т. д. Ясно, что, например, к государственным предприятиям применяются иные методы управления, нежели к негосударственным.

Методы воздействия, как и формы реализации компетенции, закрепляются в правовых актах управления. Например, в актах органов управления обычно указываются цель их издания и конкретные способы (приемы) внешнего воздействия на объект управления. При этом могут быть указаны конкретные виды контроля, учета, проверок, оформляемых документов, материального и морального стимулирования, меры административного принуждения и т. д.

Общими методами деятельности органов государственного управления традиционно являются убеждение и принуждение. Они выражаются и конкретизируются в таких методах, как административные, социально-психологические, экономические и др. Цель и убеждения и принуждения одна – подчинить и удержать волю подвластного в сфере определенных властных притязаний, но различны средства и степень их воздействия[1].

Наиболее объективным и четким критерием классификации методов управления может служить характер воздействия на объект управления. По этому критерию методы управления можно подразделить на две группы: административные и экономические.

*Административные методы* характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта на объект управления. Органы исполнительной власти принимают решения (издают правовые акты), исполнение которых носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для объекта управления отрицательные последствия (ответственность). Очевидно, что в силу самой природы государственного управления административные методы воздействия необходимы для обеспечения нормального протекания процесса управления. Адми-

[1] См.: Гавриленко Д.А., Мах И.И. Административное право Республики Беларусь. С. 170–172.

нистративные методы управления принято называть способами прямого воздействия.

Эти методы применяются для обеспечения организационного единства системы управления. Посредством их оказывается воздействие на все элементы системы управления и достигается целенаправленное развитие.

Для административных методов управления характерны прямое воздействие на управляемый объект, обязательность решений органа.

Административные методы управления проявляются в форме организационного и распорядительного воздействия. Обе эти формы взаимосочетаемы и дополняют друг друга.

Организационные формы этих методов реализуются в регламентировании и нормировании. С помощью организационного регламентирования министерства оказывают воздействие на объекты управления, определяют их оптимальное соотношение, организационные структуры и границы управления на каждом уровне.

Через организационное нормирование устанавливаются нормативы расходования материальных ресурсов, организация процесса производства и т. д.

Организационное воздействие дополняется распорядительным. Последнее направлено на устранение отклонений, возникающих в процессе функционирования системы. Распорядительное воздействие осуществляется в форме постановлений, приказов и других нормативных актов.

*Экономические методы* – это система экономических мер и рычагов, с помощью которых осуществляется воздействие на управляемые объекты для наиболее эффективного достижения поставленной цели. Они основываются на использовании экономических законов, товарно-денежных отношений и экономических категорий (рычагов). Воздействие осуществляется посредством управления экономическими интересами, согласования их на уровне отрасли, предприятия, работников, путем применения системы экономических рычагов и материальных стимулов (связанную с прибылью, налогами и льготами, ценами и кредитами, экономическими санкциями, нормативами и т. д.).

В то же время системы экономических рычагов различаются в зависимости от уровней управления.

Конкретное содержание административно-правовых методов в деятельности органов государственного управления достаточно разнообразно. Это установление правил поведения общеобязательного или частично обязательного характера в сфере государственного управления; утверж-

дение конкретных (адресных) заданий; предписание о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; оформление государственных заказов; применение административно-принудительных мер и т. п.

На эффективное решение проблемы управления несомненное влияние оказывает то обстоятельство, что в сфере государственного управления все более четко обозначаются три группы общественных отношений, требующих различного подхода в плане обеспечения должного поведения и порядка, отвечающих общественным интересам:

1) управленческие отношения, в рамках которых государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (армия, транспорт и связь, средства информации, энергетика и т. д.);

2) управленческие отношения, в рамках которых наблюдается сочетание государственной инициативы и самодеятельности тех или иных объектов управления (система здравоохранения, сфера культуры, образования, жилищный фонд, общественные объединения, граждане, государственные предприятия и т. д.);

3) управленческие отношения, в рамках которых преобладают не публично-правовые, а частные интересы (как правило, коммерческие структуры негосударственного характера). Очевидно, что механизм государственного управления должен перестраиваться с учетом особенностей названных групп отношений и необходимости вмешательства исполнительной власти органов государственного управления в их развитие с помощью использования административно-правовых методов управления в том или ином их объеме.

В принципе, при выделении административных (прямых) и экономических (косвенных) методов по существу имеются в виду одни и те же качества, присущие управляющему воздействию, но выраженные по-разному, а нередко весьма противоречиво. Цели государственного управления могут быть достигнуты разными методами, как прямыми, так и косвенными. Например, безопасность дорожного движения обеспечивается непосредственным государственно-властным воздействием сотрудника ГАИ на поведение участников дорожного движения (осуществление контроля скорости движения транспортных средств, регулирование порядка

движения автотранспорта, применение мер административного принуждения и т. д.). Но достижению тех же целей способствует и установление стимулов к правомерному поведению участников данной сферы административно-правовых отношений (например, предусмотренное Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 531 применение скидок при определении размера страхового взноса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств исходя из аварийности использования транспортного средства). В данном случае имеет место административно-правовое опосредование государственного управления, когда в управленческом процессе в качестве «посредника» между объектом и субъектом управления выступает стимул, позволяющий достичь государственно-управленческих целей путем воздействия на сознание участников административно-правовых отношений, формирования у них внутренней психологической установки на правомерное либо государственно-полезное поведение. Такие методы управления более выгодны для государства с точки зрения материальных и трудовых затрат, так как объект управления действует нужным образом потому, что сам считает нужным придерживаться именно этого поведения.

Органы государственного управления не ограничивают свою деятельность только административными и экономическими методами, а сочетают их с другими методами управления (социально-психологические, правовые, согласования).

Сложность и высокая динамика регулируемых административным правом общественных отношений обусловливают необходимость предоставления исполнительной власти определенной свободы усмотрения при принятии тех или иных правоприменительных решений (дискреционное правоприменение)[1]. Административное усмотрение основывается на дискреционной специфике деятельности органов государственного управления и характеризуется значительным расширением дискреционных возможностей в процессе осуществления управленческой правоприменительной деятельности. Особенно это проявляется в экономической и социально-культурной сферах и в большей степени связывается с видоизмененным – по объему и методам – государственным управлением, регулированием, легализацией и контролем. Правовые средства, образующие метод правового регулирования административно-пра-

[1] Дискреция означает решение должностным лицом или государственным органом вопроса по собственному усмотрению.

вовых отношений, предоставляют возможность осуществления административного усмотрения при реализации норм административного права в процессе регулирования административно-правовых отношений. Субъектами данного вида правового усмотрения являются органы государственного управления. Непосредственные носители административно-правового усмотрения – руководители различного уровня, должностные лица органов государственного управления, наделенные полномочиями по принятию управленческих решений в сфере осуществления исполнительной власти. Случаи осуществления административно-правового усмотрения не являются раз и навсегда определенными. Для административно-правового усмотрения характерно постоянное расширение ситуаций, в которых закон допускает, а иногда прямо предусматривает необходимость применения административного усмотрения. Этот признак обусловлен экстенсивным развитием общественных отношений в области государственного управления. Административно-правовое усмотрение представляет собой мотивированный выбор для принятия правомерных решений и совершения действий управомоченным субъектом в рамках его компетенции для исполнения функций государственного управления.

Но какие бы методы ни применялись в управленческой деятельности органов исполнительной власти, в конце концов эти методы являются методами управленческой деятельности, т. е. административными методами в широком смысле слова, так как в своей основе они опираются на властные полномочия органа государства. Поэтому они в одинаковой мере должны иметь экономическое и моральное обоснование и соответствовать требованиям законности. Только диалектическое единство всех видов воздействия может обеспечить правильное управление народным хозяйством и успешную реализацию компетенции органов исполнительной власти.

Следовательно, метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей. Наиболее характерно для методов управления следующее: они органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти; они выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты; они непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления; они используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реа-

лизации закрепленной за ними компетенции; метод управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный); с учетом многообразия приемов и способов реализации управленческой компетенции метод управления есть определенная возможность решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти; в методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства; метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера; для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее ощутимое проявление они получают в правовых актах управления.

## 8.3. Методы убеждения и принуждения. Стимулирование субъектов административного права как метод реализации полномочий. Формы стимулирования

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.

*Убеждение* в государственном управлении – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на управляемый объект, в результате которого идеи, ценности и установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками объекта управления.

Убеждение как метод властного воздействия носит с позиции объекта управления относительно позитивную нагрузку, является упреждающим средством решения управленческих задач и осуществления функций, призвано стимулировать должное поведение участников управленческих социальных отношений путем проведения мероприятий преимущественно морального воздействия. Убеждение является либеральным приемом воздействия на сознание подвластного субъекта, поскольку предполагает

на основе вербального, воспитательного, организационного, поощрительного или иного созидательного акта добровольное и сознательное восприятие им целесообразности императивно предписываемого характера деятельности.

Цель убеждения как особого средства воспитания состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение правовых требований рабочими и служащими, всеми трудящимися в силу внутреннего признания этих требований. Оно позволяет совместить требования закона, властные предписания компетентных органов с внутренней убежденностью работника, достичь единства его интересов и интересов общества, воли народа, воплощенной в законе, индивидуальной воли. Убежденность человека должна быть результатом его размышления и принятия решений.

Убеждение прежде всего представляет собой определенную внутреннюю позицию субъекта убеждения. В широком смысле везде, где есть субъективная уверенность в каком-либо факте, понимании или оценке чего-либо, имеет место убеждение.

Степень убежденности проверяется в процессе практической деятельности граждан, в линии их поведения.

Убеждение как способ укрепления правопорядка и законности включает совокупность политических, воспитательных, идеологических, социально-психологических и других факторов, организационную систему средств и форм воздействия на сознание личности в целях обеспечения ее социально полезного поведения.

Убеждение выражается в таких формах, как организация государственных и общественных мероприятий, направленных на решение конкретных задач (учет, контроль, принятие необходимых документов, проведение семинаров, собраний и т. п.); воспитание (культурное, правовое, моральное и т. д.); разъяснение задач государственного управления; инструктаж лиц подчиненного аппарата и общественности по вопросам наиболее действенного решения поставленных задач; критика работы и поведения отдельных лиц. Убеждение включает в себя два взаимосвязанных компонента: морально-этический и социально-политический.

Морально-этический аспект убеждения представляет собой обращение к достоинству, чести и совести человека. Он включает в себя меры воспитания, разъяснение и популяризацию целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания, учет психологических особенностей характера и ориентации человека и др. Смысл их состоит в том, чтобы вырабатывать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки

в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления.

Социально-политический аспект связан с условиями труда, быта, досуга людей, оказанием им социальных услуг, вовлечением в процесс властеотношений, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы людей, их статус в обществе, возможности свободной самореализации.

Целью применения разнообразных форм воздействия на сознание личности является воспитание потребности и стойких привычек правомерного поведения.

С точки зрения социальной психологии метод убеждения относится к определенному виду передачи информации, обеспечивающему взаимодействие и взаимопонимание между людьми. От других видов передачи информации (внутренние сообщения) убеждение отличается тем, что имеет своей целью передачу информации (в такой форме, чтобы она превратилась в систему установок и принципов личности или оказала существенное влияние на эту систему).

Разновидностью убеждения является стимулирование (поощрение). Под стимулированием следует понимать целенаправленно используемый побудитель к добросовестному труду, в соответствии с которым работник добровольно выполняет трудовые обязанности, руководствуясь личной моральной или материальной заинтересованностью в результатах своего труда.

Средства стимулирования предусматривают многообразные формы поощрения.

Поощрение способствует развитию успехов не только у тех, к кому оно применено, но и у других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, общественному долгу, способствует развитию сознательности граждан.

С точки зрения правовой основы различают: формальное поощрение – поощрение, регламентированное правовыми нормами (соответствующие меры оформляются специальными правоприменительными актами и, как правило, заносятся в трудовую книжку, служебную карточку, личное дело); неформальное поощрение – применение разнообразных мер воздействия, не предусмотренных юридическими нормами (например, публичная похвала).

По содержанию поощрение может быть моральным (благодарность, грамота), материальным (премия, ценный подарок), статусным (изменяющее правовой статус гражданина, например, присвоение почетного

звания «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Республики Беларусь»), смешанным (часто одна мера содержит моральное, материальное и статусное поощрение, например присвоение звания «Герой Беларуси»).

Наивысшей формой поощрения в Республике Беларусь являются государственные награды. Правовой основой награждения ими является Закон Республики Беларусь от 18 мая 2004 г. № 288-З «О государственных наградах Республики Беларусь». В систему государственных наград Республики Беларусь входят: звание «Герой Беларуси» – высшая степень отличия, ордена (Отечества, «За укрепление мира и дружбы», Воинской Славы, Трудовой Славы, «За службу Родине», «За личное мужество», Дружбы народов, Почета, Франциска Скорины, Матери), медали («За отвагу», «За спасенную жизнь», «За отличие в воинской службе», «За отличие в охране общественного порядка», «За отличие в охране государственной границы», «За отличие в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций», «За трудовые заслуги», Франциска Скорины, «За безупречную службу», а также устанавливаемые Президентом в связи с важными юбилейными датами в истории государства и общества юбилейные медали, например «100 год міліцыі Беларусі», почетные звания (Народный артист Беларуси, Заслуженный работник образования Республики Беларусь, Заслуженный юрист Республики Беларусь, Заслуженный лесовод Республики Беларусь и др.).

Система поощрений носит разнообразный характер. Право поощрять предоставлено широкому кругу государственных органов и их должностных лиц.

Выделяются ведомственные поощрения. Согласно ст. 11 Дисциплинарного устава органов внутренних дел, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2003 г. № 218 к сотрудникам ОВД могут применяться следующие поощрения: объявление благодарности; досрочное снятие дисциплинарного взыскания; награждение ценным подарком или деньгами; награждение почетной грамотой, грамотой, нагрудным знаком ОВД; присвоение очередного специального звания досрочно (за исключением специальных званий высшего начальствующего состава); присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности (за исключением специальных званий высшего начальствующего состава); занесение в Книгу почета ОВД; награждение холодным оружием. За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, и другие особые заслуги сотрудники ОВД могут быть в установленном

порядке представлены к награждению государственными наградами Республики Беларусь.

Убеждение далеко не всегда оказывается достаточным средством воздействия в отношении отдельных лиц, нарушающих нормы поведения в обществе, поэтому государство, защищая права и свободы граждан, интересы общества, принуждает лиц, не поддающихся мерам убеждения и общественного воздействия, к соблюдению порядка, устанавливает различные виды ответственности за совершение правонарушений. Убеждение при этих обстоятельствах перестает быть единственным средством воздействия. Возникает объективная необходимость применения принуждения. При этом органы государственного управления используют принуждение в целях искоренения антиобщественных явлений, охраны собственности, воспитания дисциплины труда и организованности.

Принуждение обусловлено объективными потребностями развития общества, является свойством государственной власти.

Принуждение как метод управленческой деятельности вторичен, но не зависит от убеждения в процессуальном контексте, поскольку это явления одного уровня и порядка. При принуждении воля подвластного не поступательна: не предполагает выбора соответствующей его убеждениям модели поведения; для самого субъекта управления внутренние убеждения подчиненного уже не имеют и не должны иметь какого-либо решающего значения.

В связи с этим государственное принуждение как властно-обязывающее воздействие на принуждаемого сопряжено с навязыванием властной воли подвластным лицам, подавлением у них мотивов антиобщественного характера (психический аспект) и с возможностью реализации санкции императивного предписания (физический аспект). Оно всегда противоречит (частично или полностью) воле принуждаемого, имплицитно вписывается в систему его представлений, требует подчинения велениям, с которыми он внутренне или внешне не согласен, и тем самым отличается от убеждения.

Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами. К ним относятся меры юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, материальной).

Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений.

Метод принуждения – это психическое, физическое или материальное воздействие на сознание и поведение людей, добровольно не желающих соблюдать установленные нормы поведения, в целях понуждения их к должному поведению путем применения специальных мер.

Основной отличительной особенностью метода принуждения является то обстоятельство, что в процессе его применения в обязательном порядке ограничиваются права, свободы, законные интересы тех субъектов права, в отношении которых применяется принуждение.

# ГЛАВА 9

# ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

## 9.1. Понятие и юридическое значение правового акта управления. Классификация и формы правовых актов управления

Слово «акт» уходит своими корнями еще в античность, в римское право и в переводе с латинского означает «поступок», «действие».

В юридической литературе акт управления иногда рассматривается в качестве действия, в других случаях – как документ, в третьих – как форма исполнительно-распорядительной деятельности. Последнее понимание акта наиболее распространено. Однако следует иметь в виду, что формой деятельности является не сам акт, а его принятие (издание). В качестве синонимов правовых актов управления используют другие названия – «акты государственного управления», «административные акты», «акты государственной администрации», «административно-правовые акты».

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой решения задач и осуществления функций исполнительной власти. Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта управления, следующие:

1) правовой акт управления всегда является управленческим решением, поскольку именно такое управленческое решение и составляет его содержание. Он разрабатывается и принимается (издается) с соблюдением правил управленческого процесса и направлен на решение конкретной управленческой ситуации или обеспечение решения государственно-управленческих задач и осуществления функций;

2) это подзаконный юридический акт. Следовательно, он соответствует Конституции, законам, актам Президента, актам вышестоящих органов исполнительной власти, приговорам и решениям судов, заключенным договорам. Необходимо также отметить, что признак подзаконности правовых актов управления выражается не только в их содержании, но и в порядке их принятия (издания), а также является одним из важнейших проявлений принципа законности;

3) решение органа исполнительной власти становится правовым актом управления только в случае его принятия (издания) в установленном порядке и обеспечения его надлежащего оформления. Отсюда следует, что правовой акт управления должен приниматься (издаваться) с соблюдением официально установленных процедур. Сюда можно отнести, в частности, порядок разработки проекта акта управления, его согласование, обсуждение, экспертизу, голосование и утверждение. Помимо этого необходимо соблюдение соответствующих требований делопроизводства (например, указание даты, номера, автора документа и т. д.). Существенное значение имеют процедура подписания, а иногда и утверждение, регистрация, опубликование акта. Правовые акты управления, как правило, принимаются (издаются) в качестве официального письменного юридического документа;

4) правовой акт управления принимается (издается) только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной законодательством либо административно-правовыми нормами;

5) правовой акт управления – это юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

6) правовой акт управления опирается на властные полномочия органов государственного управления, а потому предстает в виде одностороннего юридически властного волеизъявления, а точнее – предписания, носит императивный и обязательный характер, определяет правила должного поведения людей. Принятие (издание) правовых актов управления направлено на решение вопросов общего характера (абстрактное правовое регулирование) или конкретного вопроса (индивидуальное правовое регулирование). Несоблюдение содержащихся в правовом акте управления юридически властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность);

7) правовой акт управления занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

8) правовой акт управления представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Служебный документ – это юридический акт, в котором содержатся властные предписания определенного органа государственного управления. Однако не каждый документ, исходящий от властного органа, можно назвать правовым актом. Различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т. п. выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами. К правовым актам управления следует относить нормативные, интерпретационные, индивидуальные, а также смешанные акты. Иными словами, правовые акты управления – это облеченные в письменную форму документы, исходящие от властных органов или должностных лиц, имеющие юридическую природу, что и характеризует их как формально-юридических носителей государственной воли;

9) правовой акт управления может быть в установленном законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

10) основной конституирующей чертой правового акта управления является его правовой характер, т. е. направленность на достижение юридических последствий.

Такими юридическими последствиями могут быть создание общеобязательных правил поведения (юридических норм), возникновение, изменение, прекращение административных правоотношений, а кроме того, правовой акт управления может выступать основанием принятия (издания) другого акта, может играть роль доказательства при рассмотрении дел в судах, устанавливать порядок заключения гражданско-правовых сделок и т. д.;

11) правовой акт управления носит творческий характер, который детерминирован направленностью управленческой деятельности в первую очередь на оптимальное разрешение возникающих вопросов, что исключается при формальном подходе. В связи с этим А.П. Коренев справедливо отмечает, что «от субъекта управления, разрешающего дело, требу-

ются: творческий, научный подход, предвидение, осмотрительность, учет и глубокий анализ фактических данных»[1].

Таким образом, *правовой акт управления* – это подзаконное одностороннее юридически властное официальное волеизъявление исполнительных и распорядительных органов государственной власти (должностных лиц), облеченное в установленную форму, принятое (изданное) по вопросам компетенции органов (должностных лиц) на основании и во исполнение законов и подзаконных актов, имеющих бóльшую юридическую силу, в целях непосредственного практического решения задач и осуществления функций государственного управления.

С помощью правовых актов управления конкретизируются нормы высшей юридической силы, т. е. содержащиеся в законодательных актах; определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления; проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы; определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительного аппарата, непосредственно подведомственных Президенту или Правительству; обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных организаций; устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права, реализуемые в сфере государственного управления; формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений; осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений. Также правовые акты управления могут быть правовым основанием для принятия (издания) иных актов управления (например, приказ министра внутренних дел является основанием для принятия (издания) приказа начальника Академии МВД Республики Беларусь); индивидуальные правовые акты управления выступают юридическими фактами возникновения, изменения и прекращения общественных отношений субъектов государственного управления (например, принятие (издание) приказа о принятии на государственную службу является основанием возникновения нового статуса лица – статуса государственного служащего).

Правовые акты управления по масштабности их действия не ограничиваются сферой государственного управления. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного права, а иных отрас-

[1] Корнеев А.П. Административное право России. М., 1996. С. 167.

лей правовой системы Республики Беларусь. В наибольшей степени это касается финансовых отношений, частично трудовых, земельных и др. В частности, именно на их основе возникают налоговые, природоохранительные правоотношения.

Правовые акты управления весьма разнообразны как по форме, так и по содержанию, поскольку различны органы, их принимающие (издающие), факторы и цели, обусловливающие их принятие (издание). Отдельным актам свойственны наряду с общими признаками (регулирование общественных отношений, властный характер и т. п.) только им присущие признаки, что и позволяет осуществить их классификацию.

Классификация способствует изучению особенностей отдельных видов правовых актов управления, их ранжированию, разработке различных методик применения актов. Она позволяет определить правовую природу правовых актов управления, значение их различных видов. Классификация правовых актов управления имеет не только теоретическое, но и практическое (эмпирическое) значение для юридической практики, которая является не только одним из видов социальной практики, но и объектом всей юридической теории. Так, например, грамотная классификация правовых актов управления может оказать существенную помощь, во-первых, различным субъектам нормотворческого процесса; во-вторых, толкователям юридических документов; в-третьих, при осуществлении различных видов систематизации (например, инкорпорации).

Правовые акты управления подразделяются по юридическим свойствам; сроку действия; территории действия; характеру компетенции органов государственного управления, принимающих (издающих) акты; органам, принимающим (издающим) правовые акты; форме выражения актов.

**По юридическим свойствам** правовые акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанного характера.

***Нормативные правовые акты управления*** направлены на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение. Такие акты, во-первых, издаются в развитие законов, во-вторых, могут устанавливать типовые правила в сфере государственного управления (например, таможенные правила), а также определять статус органов исполнительной власти, быть направленными на охрану отношений

в сфере государственного управления, т. е. иметь правоохранительный характер.

Нормативные акты могут принимать (издавать) органы исполнительной власти различного уровня, применительно к конкретному органу это чаще всего регулируется положением об этом органе. Каждый вид органа исполнительной власти принимает (издает) акты определенного вида.

***Индивидуальные правовые акты управления*** (ненормативные) не содержат норм права и в целях применения действующих норм права устанавливают обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяют или прекращают действие этих предписаний), и (или) рассчитаны на однократное применение.

В зависимости от цели и характера все индивидуальные акты подразделяются на две группы: оперативно-исполнительные и правоохранительные. Эти акты отражают соответственно оперативно-исполнительскую и правоохранительную деятельность органа государственного управления[1].

*Оперативно-исполнительными* считаются акты, в которых реализуется диспозиция нормы права (например, приказ о передаче оборудования, о назначении на должность и освобождении от должности, о командировке и т. п.). Это акты применения права, их принятие (издание) связано с осуществлением повседневной деятельности по вопросам компетенции органа или должностного лица.

*Правоохранительные* акты принимаются (издаются) в целях обеспечения охраны права от нарушения в сфере осуществляемой управленческой деятельности. При этом в отдельных случаях реализуется санкция правовой нормы, т. е. она применяется тогда, когда имеет место правонарушение (постановление о наложении административного взыскания и т. п.). В правоохранительных актах, как правило, дается правовая оценка поведению субъектов административного правоотношения.

*Смешанные правовые акты управления* – это такие акты, в которых переплетаются нормы и индивидуальные установления (например, акт устанавливает статус какого-либо государственного органа, и в нем же назначается руководитель этого органа).

**По сроку действия** акты бывают бессрочные (с неопределенным сроком действия), срочные (в акте указан срок действия, по истечении которого акт утрачивает силу), временные (действуют в течение определенно-

[1] См.: Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 38.

го непродолжительного срока). В наименовании таких актов указывается, что они временные (например, временные инструкции).

**По территории действия** различают акты, действующие в масштабе Республики Беларусь, действующие в масштабе административно-территориальной единицы (область, район, город, сельский населенный пункт).

**По характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты**, выделяют общие (принимаются (издаются) органами общей компетенции (Правительством, местными органами исполнительной власти) и обладают большей юридической силой, чем межотраслевые, которыми регулируются отношения, возникающие в ряде отраслей государственного управления), межотраслевые (принимаются исполнительными органами межотраслевой компетенции (например, министерствами финансов, по налогам и сборам, труда и социальной защиты, государственными комитетами по имуществу и стандартизации и т. д.)), отраслевые (акты отраслевых органов государственного управления (министерств информации, транспорта и коммуникаций, здравоохранения и т. д.)).

Важным с теоретической и практической точки зрения является деление актов **по органам государственного управления, издающим акты** (по наименованию). Наименование актов имеет специфическую форму, которая призвана отражать особенности их содержания.

По наименованию акты подразделяются на постановления Правительства и распоряжения премьер-министра; постановления, приказы, уставы, положения, правила, инструкции республиканских органов исполнительной власти; решения местных органов исполнительной власти, распоряжения их руководителей.

Закон «О Совете Министров Республики Беларусь» не содержит указаний на виды актов, принимаемых (издаваемых) республиканскими и местными органами исполнительной власти. А вот в Законе «О нормативных правовых актах» и в положениях о каждом органе исполнительной власти такой перечень имеется. В соответствии со ст. 18 Закона «О нормативных правовых актах» министерства, иные республиканские органы государственного управления принимают (издают) нормативные правовые акты в пределах компетенции, установленной Конституцией, иными законами, актами Президента, постановлениями Совета Министров, международными договорами и иными международно-правовыми актами, в форме постановлений после одобрения их на коллегии министерства, иного республиканского органа государственного управления. Согласно ст. 19 Закона местные Советы депутатов, исполнительные и рас-

порядительные органы в пределах своей компетенции принимают (издают) нормативные правовые акты в форме решений.

Закон «О нормативных правовых актах» не содержит дефиниций постановлений и приказа республиканского органа государственного управления, а вот утративший силу Закон от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определял постановления как «нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности», а приказ – как «нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления». К тому же действующий Закон «О нормативных правовых актах» предусматривает только один вид нормативного правового акта республиканских органов государственного управления – постановление, а ст. 5 закреплена дефиниция локального акта как официального документа, принятого (изданного) нормотворческим органом (должностным лицом), устанавливающего обязательные правила поведения в целях регулирования вопросов организации внутренней деятельности данного нормотворческого органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций. Перечень локальных актов определяется положением о конкретном органе государственного управления. Следовательно, приказ как был, так и останется преобладающей разновидностью актов республиканских органов государственного управления. В соответствии с действующим Законом «О нормативных правовых актах» ужесточились требования к принятию (изданию) правовых актов управления в форме постановлений.

Конкретное содержание актов органов государственного управления разнообразно. Они могут регламентировать как основные вопросы организации и деятельности самих органов, так и вопросы практического руководства подчиненными им объектами управления. Могут быть как индивидуальными, так и нормативными актами. Иногда на практике трудно различить индивидуальные акты и нормативные. Дело в том, что акты представляют собой объединение двух правовых форм деятельности – правотворческой и правоприменительной. Например, приказы являются нормативными в той их части, в какой они имеют правотворческий харак-

тер, и в соответствии с этим представляют собой юридические предписания – форму права.

Многие приказы являются индивидуальными, внутриорганизационными. Они принимаются (издаются) по личному составу аппарата органа (например, приказы об утверждении номенклатуры должностей, о приеме, увольнении, поощрениях, дисциплинарных взысканиях и т. п.). Отдельные приказы (постановления) по своему содержанию носят информационно-передаточный характер. В них излагается содержание актов Совета Министров, отдельных министерств, государственных комитетов, осуществляющих межотраслевые функции, здесь обычно содержатся конкретные указания о проведении действий общего характера в связи с изложенным актом.

Разграничивая постановление и приказ республиканского органа государственного управления, следует отметить, что эти акты по своей сущности аналогичны. Но постановление – это документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятый в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, нормативным по своему правовому содержанию. Обычно постановлениями утверждаются различные инструкции, положения, правила, действующие в различных отраслях, сферах управления, в межотраслевом управлении. Приказы – превалирующая разновидность правовых актов управления, которые издаются на основах единоначалия по важнейшим вопросам функционирования системы исполнительной власти. Так, приказами регламентируются цели и задачи, стоящие перед соответствующими органами в настоящее время и в перспективе, возлагаются обязанности и предоставляются права, решаются вопросы создания, реорганизации и ликвидации организаций в отдельно взятой системе государственных органов, основные направления служебной деятельности и т. д. Приказами могут также устанавливаться принципы, формы, методы деятельности подчиненных органов.

Дополнительно можно выделить и другие критерии классификации правовых актов управления: по характеру предписаний – императивные, поручительные, рекомендательные; по сфере правового регулирования – внутренние и внешние. Первую группу составляют акты, действующие в рамках системы органа исполнительной власти. Их большинство в общей массе актов управления. Внешние правовые акты управления направлены на упорядочение общественных отношений, возникающих вне указанной системы органов, регулирование которых отнесено к компетенции конкретного органа исполнительной власти. По

субъекту принятия можно выделить акты, принятые (изданные) в рамках системы одного органа исполнительной власти и принятые (изданные) совместно несколькими органами исполнительной власти. По степени доступности правовые акты управления подразделяются на не имеющие ограничений доступа (открытые) и имеющие такие ограничения (закрытые).

Правовые акты управления могут выражаться в следующих формах: письменной, устной и конклюдентной. А.Н. Крамник выделяет и такую форму, как молчание (подразумеваемые правовые акты управления), и далее обосновывает ее существование в процедуре принятия законов. «В Республике Беларусь подобное относится к принятию законов. Так, в соответствии с частью 4 статьи 100 Конституции Республики Беларусь Совет Республики должен рассмотреть законопроект, переданный Палатой представителей, в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным – десяти дней. В случае нерассмотрения законопроекта в указанные сроки закон считается одобренным Советом Республики. По части 6 статьи 100 Конституции Республики Беларусь закон, принятый Палатой представителей и Советом Республики, представляется Президенту Республики Беларусь на подпись. Если Президент не возвращает его на протяжении двух недель, то закон считается подписанным»[1].

В соответствии со ст. 46 Закона «О нормативных правовых актах» проекты нормативных правовых актов считаются согласованными в случаях непредоставления в указанный срок информации о согласовании, отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования. Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется в письме на бумажном носителе или в виде электронного документа путем выражения государственным органом (организацией) согласия или несогласия с предписаниями проекта нормативного правового акта либо путем визирования проекта нормативного правового акта не позднее чем в 30-дневный срок (повторное согласование – не позднее чем в 10-дневный срок) со дня получения проекта нормативного правового акта.

Письменный правовой акт управления представляет собой оформленный в соответствии с предъявляемыми требованиями письменный документ, в котором содержатся требования, предписания, положения,

[1] Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. 1. С. 134.

правила и т. д. Устные правовые акты управления (ими являются, как правило, приказы, распоряжения, команды, указания и т. п.) не требуют соответствующего письменного оформления, так как они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление в целях решения каждодневных управленческих задач и осуществления самых общих функций управления. Все большее применение находит конклюдентная форма правовых актов: дорожные знаки, специальные сигналы и обозначения, звуковые и шумовые сигналы и т. д. В данном случае волеизъявление властвующего субъекта находит свое выражение в конкретных жестах, знаках, сигналах. К таким актам можно отнести сигналы и специальные знаки на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте, которые применяются в целях обеспечения безопасного движения различных транспортных средств; «зеленый коридор» в международных аэропортах, когда пассажир выбирает по своему усмотрению путь таможенного досмотра (в данном случае конклюдентный акт выражен в форме предложения, а не распоряжения, указания или запрета); жесты сотрудника ГАИ, регулирующего движение транспорта и пешеходов. Все эти и другие конклюдентные правовые акты управления должны быть обязательно исполнены теми, кому они адресованы, так как они влекут юридические последствия в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения. При их осуществлении возникают, изменяются или прекращаются административно-правовые отношения.

## 9.2. Отличие правового акта управления от других действий администрации, юридических документов, иных актов

От закона правовой акт управления отличается тем, что он носит подзаконный характер. Закон имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов, регулирует наиболее важные общественные отношения. Правовой акт управления, как и закон, является юридическим актом, регулирующим общественные отношения, поскольку налагает определенные обязанности или предоставляет те или иные права.

Никакой акт государственного управления не может отменить или изменить закон. Если акт противоречит закону, то действует закон, он может отменить или приостановить действие акта. Правовой акт управления может быть также приостановлен, изменен или отменен не только

органом, издавшим данный акт, но и вышестоящим полномочным органом власти. А отменить, изменить или приостановить действие закона способен только законодатель. Отсюда логически вытекает, что закон является юридическим источником для правовых актов управления. Следовательно, закон и правовой акт управления обладают различной юридической силой.

Все правовые акты управления, принятые (изданные) на основе и во исполнение законов с соблюдением необходимых процедур, обязательны к исполнению в такой же степени, как и законы. При этом действует общее правило права: всякий законный акт государственного органа, вступивший в силу, одинаково обязателен для адресата, и государство обеспечивает исполнение любого законного акта вне зависимости от того, от какого государственного органа он исходит.

Правовые акты управления не следует смешивать с судебными актами. К судебным актам можно отнести определение, постановление, приговор, решение. Правовые акты управления отличаются от актов судебных органов государственной власти своим преимущественно позитивным характером, выражающимся в том, что с их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти в целях упорядочивающего воздействия на различные стороны государственной и общественной жизни. Судебные акты имеют ярко выраженный юрисдикционный характер, для правовых актов управления юрисдикция не является приоритетной. Кроме того, правовые акты управления не могут отменить либо изменить судебные акты, хотя последние такую возможность в их отношении имеют. Наконец, правовые акты управления нередко играют роль доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

Отметим, что правовые акты управления обычно принимаются (издаются) в связи с совершением органами государственного управления и их должностными лицами правомерных действий, направленных на организацию и осуществление повседневного руководства различными сферами государственной и общественной жизни. Кроме того, в отличие от судебного акта правовой акт управления может быть как индивидуальным, так и нормативным.

Другое отличие вытекает из того факта, что судебный акт принимается судом. При этом судья в своих действиях независим, руководствуется только законом и правосознанием. Отсюда следует, что никто не вправе указывать судье и предопределять то или иное разрешение вопроса. Правовые акты управления, напротив, могут быть приняты (из-

даны) не только на основании и во исполнение закона, но и по прямому поручению вышестоящего субъекта, обладающего правом давать обязательные для исполнения предписания. Такими предписаниями часто заранее предрешен тот или иной вариант разрешения управленческого вопроса.

Правовые акты управления отличаются и от актов прокурорского надзора. К последним относятся протест, предписание, представление, постановление и официальное предупреждение. Следует отметить, что акт прокурорского надзора представляет собой форму реагирования прокурора на нарушения законности. Такой акт всегда является индивидуальным. Акт прокурорского надзора в отличие от правового акта управления не содержит управленческих предписаний.

Акты органов прокуратуры и суда выступают в качестве формы административной деятельности, они обладают всеми признаками правовых актов управления с той лишь разницей, что издаются не органами управления. Точно так же можно к правовым актам управления отнести и некоторые акты общественных организаций, когда последние осуществляют государственные функции по поручению полномочных государственных органов.

Необходимо отличать правовые акты управления от гражданско-правовых договоров, для которых требуется взаимное волеизъявление и безусловное юридическое равенство сторон. Гражданско-правовой договор – всегда результат добровольного взаимного волеизъявления равных субъектов. Для принятия (издания) же правового акта управления в ряде случаев не требуется ни согласия адресата, ни даже формального равенства сторон.

Правовые акты управления следует отличать от служебных документов и документов, имеющих юридическое значение.

К документам, имеющим юридическое значение, можно отнести паспорт гражданина Республики Беларусь, удостоверение водителя транспортного средства, технический паспорт автомобиля, удостоверение личности, пропуск, трудовую книжку, диплом об окончании учреждения высшего образования, аттестат об окончании школы и т. д. Все названные документы удостоверяют те или иные факты, составляются по установленной законом форме, которая и придает им юридическое значение. Однако указанные документы не порождают и не изменяют правоотношений, т. е. не влекут юридических последствий. Служебный документ удостоверяет определенный факт, т. е. является источником информации. Однако он не имеет юридического значения. К служебным документам

относятся, в частности, акты ревизии, отчеты, докладные (служебные) записки, справки, стенограммы совещаний и т. д. Служебный документ может являться основанием для издания правового акта управления. Так, на основании заключения по факту дисциплинарного проступка руководителем может быть издан приказ о наложении на виновного работника дисциплинарного взыскания.

Правовые акты управления отличаются также от актов негосударственных, общественных организаций и иных объединений. Последние обязательны лишь для членов организации или объединения, их исполнение обеспечивается средствами и методами самой организации. Юридическим государственно-властным характером акты негосударственных органов и организаций не обладают и издаются от имени негосударственной организации или объединения.

Действие правовых актов управления, принимаемых (издаваемых) государственными органами, может выходить далеко за пределы того или иного учреждения или предприятия.

Акты общественных организаций всегда связаны по своему содержанию с целью данной общественной организации, закрепленной в уставе или положении. Исполнение актов общественных организаций обеспечивается исключительно мерами морального воздействия. Эти акты не имеют государственного и правового характера.

## 9.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления, и последствия их несоблюдения

Эффективность управленческих решений зависит от многих факторов: их качества, организации исполнения, стабильности обстановки, квалификации кадров и т. д.

Качество правовых актов управления зависит от соблюдения их авторами ряда требований. Требования к правовым актам управления можно разделить на требования, относящиеся к разработке и принятию (изданию) правовых актов управления, вступлению их в действие, содержанию и форме.

Одним из важнейших условий юридической силы правового акта управления является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым к его юридическому содержанию и порядку его принятия (издания), т. е. в конечном счете требованиям законности актов управления.

Можно выделить три основные группы требований, предъявляемых к правовым актам управления:

I. Общие требования законности и целесообразности. Этим требованиям должны удовлетворять все правовые акты управления, независимо от того, как они создаются, по какому вопросу и каковы их юридические свойства. Общие требования заключаются в следующем:

1. Всякий правовой акт управления может быть принят (издан) лишь в пределах компетенции соответствующего органа. Он должен основываться на требованиях Конституции, законов, декретов и указов Президента, актов вышестоящих органов государственного управления. Правовой акт управления, принятый (изданный) органом или должностным лицом по вопросу, относящемуся к компетенции другого органа или должностного лица, подлежит отмене, так как он издан в нарушение его компетенции. Это требование юридической обоснованности правового акта управления исключает не только формальное противоречие акта закону, но и возможность фактического нарушения им прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций.

2. Правовой акт управления должен приниматься (издаваться) в установленном порядке. Например, акты, принимаемые (издаваемые) коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, т. е. простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллегиального органа. Без выполнения этого требования акты являются незаконными. Также незаконны акты, принимаемые (издаваемые) путем опроса или в рабочем порядке, без обсуждения их на заседаниях коллегиального органа.

Акты, принимаемые (издаваемые) единоначальными органами, а также руководителями коллегиальных органов по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, должны приниматься на основе тщательного изучения всех обстоятельств, обусловивших их принятие (издание). В необходимых случаях они должны приниматься (издаваться) после консультаций со специалистами, предварительного обсуждения проектов на заседаниях совещательных органов, образованных в единоначальных органах исполнительной власти (например, на заседаниях коллегий министерств).

3. Правовой акт управления не должен ограничивать или нарушать права и законные интересы граждан, государственных и негосударственных организаций.

4. Целесообразность правового акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов, а не личных и аппа-

ратных, поэтому правовые акты управления должны быть научно обоснованными по содержанию и грамотными по форме. Чтобы акт был целесообразным, он должен соответствовать реальной обстановке и быть своевременно принятым (изданным). Очень важно обеспечить также комплексность в решении вопросов, учитывать ранее принятые (изданные) акты.

Принимая сложные и уникальные решения, органы исполнительной власти часто не имеют ни времени, ни возможности получить, обработать всю необходимую информацию, просчитать все возможные варианты действий и последствий. В ряде случаев решения принимаются в условиях дефицита информации, большей или меньшей неопределенности, связаны с управленческим риском, поэтому огромное значение имеют квалификация, профессионализм должностных лиц, их знания, опыт, интуиция, мастерство.

Нецелесообразность акта может сделать его эффективность нулевой. Более того, исполнение такого решения способно причинить огромный вред обществу, несравнимый с затратами на подготовку, принятие и исполнение решения.

5. Правовой акт управления должен быть принят (издан) по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Форма акта (структура его составных частей, язык и стиль изложения, реквизиты) активно воздействует на содержание. Она побуждает субъекта управления с особой тщательностью подходить к решению дела. Так, требование мотивировать решение по делу заставляет субъекта управления основательно изучить причины, обусловившие принятие (издание) акта. Требование делать в акте ссылку на закон, на основании которого принято решение, побуждает субъекта управления скрупулезно относиться к акту с точки зрения его законности. Требование подписи акта определяет ответственность субъекта управления за его содержание. Следовательно, вопрос о соблюдении формы акта – это не технический вопрос, а существенный фактор правильного разрешения управленческого дела.

Правовой акт управления должен быть принят (издан) в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу правовых актов управления.

II. Специальные требования законности (дополнительные). Эти требования предъявляются к некоторым правовым актам управления в зависимости от их содержания и назначения. Они заключаются в следующем:

1. Некоторые акты могут быть приняты (изданы) лишь в определенный срок. Это требование имеет различные цели. В одних случаях необходима

оперативность в решении вопроса (например, при принятии решений по обращениям граждан), в других – возможность более точного учета обстоятельств, связанных с причиной принятия (издания) акта (например, постановление о наложении административного взыскания должно издаваться с соблюдением сроков, указанных в ст. 7.6 КоАП; приказ о наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника ОВД издается с соблюдением сроков, указанных в ст. 46 Дисциплинарного устава ОВД).

2. Многие акты издаются после предварительного согласования с другими органами государственного управления, заинтересованными сторонами после получения заключений компетентных органов.

3. Отдельные акты могут приниматься (издаваться) лишь по отношению к лицам, достигшим определенного возраста (например, в соответствии со ст. 4.3 КоАП административная ответственность наступает по общему правилу с 16-летнего возраста, ч. 2 указанной статьи определяет перечень административных правонарушений, ответственность за совершение которых наступает с 14-летнего возраста, следовательно, составлять административно-процессуальные документы в соответствии с ПИКоАП в отношении конкретного лица для привлечения к административной ответственности можно соблюдая требования ст. 4.3 КоАП).

4. В отдельных случаях правовые акты управления могут приниматься (издаваться) лишь при наличии оснований в виде других правовых актов.

III. Организационно-технические требования. Эти требования призваны обеспечить конкретное оперативное и дифференцированное руководство.

1. В целях осуществления дифференцированного руководства правовые акты управления должны приниматься (издаваться) в соответствии с особенностями отраслей и сфер государственного управления, спецификой задач тех или иных органов государственного управления и должностных лиц.

2. Акты должны быть внутренне согласованными, логично построенными и соответствовать нормотворческой технике. При изложении текста сначала размещаются более общие, а затем более конкретные положения.

3. Названия правового акта управления, раздела, главы и статьи должны быть лаконичными, четко сформулированными, отражать их основное содержание и не превышать трех строк.

4. Структура акта должна обеспечивать расположение нормативных правовых предписаний акта в логической последовательности, облегчать их восприятие, способствовать правильному их пониманию и применению.

В отдельные структурные элементы акта объединяются нормативные правовые предписания, относящиеся к одному правовому институту или вопросу. Каждое новое положение следует оформлять как отдельный структурный элемент.

Основными структурными элементами акта являются преамбула, разделы, подразделы, главы, параграфы, статьи, пункты, подпункты, части, абзацы, а в случаях, предусмотренных Законом «О нормативных правовых актах», – позиции и подстрочные примечания.

Преамбула акта является вступительной частью акта, содержащей информацию о причинах, условиях и (или) целях принятия (издания) акта. Преамбула, как правило, не содержит нормативных правовых предписаний, определений терминов, не нумеруется и не может рассматриваться как часть или абзац акта.

Значительный по объему и сложный по построению акт подразделяется на разделы и главы. Раздел является структурным элементом акта, объединяющим главы акта, глава – структурным элементом акта, объединяющим статьи (пункты) акта. Статьи и пункты – структурные элементы акта, содержащие законченные нормативные правовые предписания однородного содержания.

5. Обязательными реквизитами правовых актов управления являются: вид акта (постановления Совета Министров, постановления (приказы) республиканских органов государственного управления, решения местных органов исполнительной власти и т. д.); дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц, уполномоченных подписывать соответствующие акты.

6. Языковые и стилистические требования, предъявляемые к тексту правового акта управления: текст излагается лаконично, простым и ясным языком, исключающим различное толкование норм, с соблюдением официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии; в тексте не допускается употребление просторечий и экспрессивных форм разговорной речи, в одном и том же смысле разных понятий (терминов), иноязычных заимствований при наличии равнозначных слов и терминов в белорусском или русском языке, нечетких словосочетаний, обобщенных рассуждений, восклицаний и призывов, образных сравнений, эпитетов, метафор, аббревиатур, кроме общеизвестных, ненормативной лексики.

7. Как правило, текст акта должен быть отпечатан. Письменные акты – особый вид служебных документов, и в ряде случаев они должны быть оформлены на специальных бланках, формулярах, иметь четкие оттиски штампов, печатей.

Таковы основные требования, предъявляемые к правовым актам управления. При нарушении юридических требований, предъявляемых к правовым актам управления, может встать вопрос об их действительности. В зависимости от степени и характера нарушения правовые акты управления становятся дефектными. Такие акты принято подразделять на оспоримые и ничтожные.

*Оспоримыми* называются правовые акты управления, которые подлежат обязательному исполнению, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами.

Например, оспоримыми являются акты, которые содержат неточности фактического характера. Оспоримые акты могут быть признаны правомерными (после устранения обнаруженных в них недостатков) или недействительными. А для должностного лица, принявшего (издавшего) незаконный акт, последствия могут быть самыми негативными, вплоть до освобождения от должности и привлечения к юридической ответственности.

В государственном управлении существует презумпция правильности правовых актов управления, т. е. предполагается, что правовой акт управления принят и издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для тех, кому он адресован. А значит, он должен исполняться, сомнения в его законности не препятствуют его действию.

Правовой акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным. Он может быть отменен органом, принявшим (издавшим) этот акт, или вышестоящим государственным органом, пользующимся правом такой отмены. Недействительность оспоримых правовых актов управления устанавливается только в официальном порядке. Основаниями отмены правовых актов управления могут быть: незаконность акта, практическая нецелесообразность, необходимость замены устаревшего акта новым.

Правовые акты управления оспариваются в форме прокурорского протеста или жалоб. Если, например, орган государственного управления, рассматривающий жалобу гражданина, признает ее обоснованной, он принимает решение об отмене обжалованного акта как недействительного.

Право отмены и приостановления актов относится к компетенции вышестоящих органов государственного управления. Действие некоторых правовых актов управления может быть приостановлено на основе внесения протеста прокурора или подачи жалобы гражданином.

Кроме того, многие акты вправе признать незаконными суды (например, Конституционный Суд).

По названным основаниям могут производиться и изменения правовых актов управления, а также вноситься поправки и дополнения.

От отмены правовых актов управления следует отличать их приостановление, которое означает официальное временное прекращение действия акта до рассмотрения его органом, который обладает правом отмены акта. Приостановление действия правовых актов управления производится в тех случаях, когда уполномоченный на то орган считает изданный акт незаконным либо нецелесообразным, но не обладает правом на его отмену.

Некоторые акты (например, постановление о наложении административного взыскания) вступают в силу по истечении сроков на обжалование (опротестование).

*Ничтожные* правовые акты управления – неправомерные акты, юридическая несостоятельность которых настолько очевидна, что они не могут подлежать исполнению, а их пороки не могут быть устранены (например, предписания руководителя подчиненному главному бухгалтеру совершать финансовые операции, противоречащие закону). Подобные акты не порождают юридических последствий. Подчиненные не только не вправе их исполнять, но и несут ответственность в случае их исполнения.

Акты признаются ничтожными: если есть прямое указание закона; они приняты с нарушением компетенции издавших их органов; нет законного основания (заявления, заключения и т. д.) для принятия акта; нарушен срок давности принятия акта; акт предписывает совершение преступления и т. д.

Еще в артикулах Петра I указывались три условия необязательности приказа начальника: требуемое деяние не касается службы, непристойно ей, не соединено с пользой его Величеству или государству[1].

Особое значение для законности и действительности правовых актов управления имеет соблюдение процедуры их принятия.

Порядок принятия и подготовки проектов нормативных правовых актов Президента, Палаты представителей и Совета Республики, Совета Министров, республиканских органов государственного управления, Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, технико-юридические требования к их оформлению определяются Зако-

[1] См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса : курс лекций. М., 1998. С. 187.

ном «О нормативных правовых актах» и Правилами подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденными Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности».

Стадиями принятия правового акта управления являются:

– планирование нормотворческой деятельности;

– нормотворческая инициатива;

– подготовка проекта;

– принятие (издание) акта;

– включение в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь;

– опубликование акта.

Подготовка проектов актов осуществляется, как правило, на плановой основе по утвержденным нормотворческими органами (должностными лицами) ежегодным планам подготовки проектов актов.

Для разработки проекта акта по решению органа государственного управления ответственный за подготовку проекта акта может в установленном порядке, в том числе путем создания временной комиссии (рабочей группы), привлекать специалистов заинтересованных государственных органов (организаций), научных учреждений, а при отсутствии специалистов, обладающих необходимыми профессиональными навыками в области регулируемых отношений, – также специалистов иных организаций, в первую очередь государственных.

Подготовка проекта акта может включать: рассмотрение нормотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта; организационно-техническое и финансовое обеспечение; сбор необходимых материалов и информации; разработку концепции проекта акта; составление текста проекта акта; согласование проекта акта; проведение юридической и иных необходимых экспертиз.

Форма проекта акта определяется исходя из компетенции нормотворческого органа (должностного лица) и содержания проекта акта. Например, проекты актов Совета Министров подготавливаются в форме постановлений, а республиканских органов государственного управления – постановлений или приказов. Проекты актов республиканских органов государственного управления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан или носящие межведомственный характер, подготавливаются только в форме постановлений и принимаются после одобрения их на коллегиях соответствующих республиканских органов государственного управления.

Проект акта до внесения его в нормотворческий орган (должностному лицу) подлежит согласованию с заинтересованными государственными органами (организациями), если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Республики Беларусь, а также если в акте содержатся нормативные правовые предписания и (или) поручения, касающиеся других государственных органов (организаций).

Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется руководителем государственного органа (организации), а в отсутствие руководителя – его первым заместителем или лицом, исполняющим обязанности руководителя, по вопросам правового регулирования и управления в определенной отрасли (сфере деятельности), иным вопросам, отнесенным актами законодательства к компетенции этого государственного органа (организации), если иное не предусмотрено другими законодательными актами.

Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется в письме на бумажном носителе или в виде электронного документа путем выражения государственным органом (организацией) согласия или несогласия с предписаниями проекта нормативного правового акта либо путем визирования проекта нормативного правового акта (в случаях, предусмотренных актами законодательства, только путем визирования проекта нормативного правового акта).

При наличии замечаний и (или) предложений к проекту нормативного правового акта согласование проекта нормативного правового акта осуществляется государственным органом (организацией) с обоснованием этих замечаний и (или) предложений и, как правило, изложением предлагаемой редакции соответствующих положений проекта нормативного правового акта, оформленной в соответствии с требованиями нормотворческой техники. Визирование проекта нормативного правового акта в таком случае осуществляется с отметкой о наличии прилагаемых замечаний и (или) предложений.

Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется не позднее чем в 30-дневный срок (повторное согласование – не позднее чем в 10-дневный срок) со дня получения проекта нормативного правового акта, если иное не предусмотрено законами, решениями Президента, палат Национального собрания, Совета Министров, Администрации Президента.

Проекты нормативных правовых актов считаются согласованными в случаях непредоставления в указанный срок информации о согласова-

нии, отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования.

Республиканские органы государственного управления, подчиненные Совету Министров, представляют проекты нормативных правовых актов, направляемые в Совет Министров, на согласование в Министерство юстиции после их согласования с иными заинтересованными республиканскими органами государственного управления, подчиненными Совету Министров, областными и Минским городским Советами депутатов, областными и Минским городским исполнительными комитетами, если иное не предусмотрено актами законодательства.

Проект акта подлежит обязательной юридической экспертизе: проекты постановлений Совета Министров – Министерством юстиции, уполномоченным структурным подразделением аппарата Совета Министров; проекты нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов – их юридическими службами. Например, акты МВД проходят юридическую экспертизу в управлении правового обеспечения штаба МВД Республики Беларусь.

К проекту акта, вносимому в нормотворческий орган (должностному лицу), в зависимости от его вида прилагаются: сопроводительное письмо и обоснование необходимости принятия (издания) акта, включая финансово-экономическое обоснование; документы, содержащие информацию о согласовании (визировании) проекта; экспертные заключения по проекту; список лиц, подготовивших проект; иные документы, относящиеся к проекту (по усмотрению субъекта, вносящего проект).

Проект акта, внесенный в установленном порядке, должен быть рассмотрен нормотворческим органом (должностным лицом), который по результатам рассмотрения принимает одно из решений: принять (издать) акт; отклонить проект акта с указанием причин отклонения; отложить принятие (издание) акта на определенный срок с указанием причин; возвратить проект акта на доработку с указанием своих замечаний и (или) предложений либо самостоятельно доработать проект акта.

Акт после его рассмотрения принимается (издается) уполномоченным на то органом (должностным лицом) с соблюдением процедуры, определенной соответствующими нормативными правовыми актами.

Подписание официального текста постановлений Совета Министров, актов республиканских и местных органов исполнительной власти осу-

ществляется руководителем органа, принявшего (издавшего) акт, а в его отсутствие – его первым заместителем или лицом, исполняющим его обязанности.

Акты (как правило, носящие нормативный характер) подлежат включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, ведение которого осуществляется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь.

Правовым актам управления, включенным в Национальный реестр правовых актов, присваиваются регистрационные номера Национального реестра правовых актов Республики Беларусь. К актам республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского исполнительных комитетов, направляемым в Национальный центр правовой информации для включения их в Национальный реестр правовых актов, прилагается положительное заключение Министерства юстиции о включении в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, а к нормативным правовым актам исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня – положительное заключение главного управления юстиции соответствующего областного исполнительного комитета, вынесенные по результатам обязательной юридической экспертизы.

Нормативный правовой акт действует бессрочно до прекращения его действия, если в тексте акта не оговорено иное. Временный срок действия может быть установлен для всего нормативного правового акта или его структурного элемента. В этом случае в нормативном правовом акте должны быть указаны срок действия нормативного правового акта (его структурного элемента) или событие, при наступлении которого нормативный правовой акт (его структурный элемент) утрачивает силу. По истечении указанного срока или при наступлении указанного в нормативном правовом акте события нормативный правовой акт (его структурный элемент) автоматически утрачивает силу. До истечения установленного срока действия нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавшее) нормативный правовой акт, может принять решение о продлении срока действия нормативного правового акта (его структурного элемента) на новый срок или о придании ему бессрочного характера.

Нормативные правовые акты Совета Министров имеют бóльшую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров, местных Советов депутатов, испол-

нительных и распорядительных органов. Нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления имеют бóльшую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Юридическая сила утвержденных нормативных правовых актов определяется юридической силой нормативных правовых актов, которыми они утверждены.

Нормативные правовые акты и локальные акты вышестоящего нормотворческого органа (должностного лица) имеют бóльшую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам и локальным актам нижестоящего нормотворческого органа (должностного лица), если иное не предусмотрено законодательными актами. Юридическая сила совместного нормативного правового акта определяется юридической силой нормативного правового акта нормотворческого органа (должностного лица), который указан первым в числе принявших такой акт. Новый нормативный правовой акт, в том числе временный, имеет бóльшую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по этому же вопросу нормативному правовому акту этого же нормотворческого органа (должностного лица).

В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» официальным опубликованием правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, является доведение этих правовых актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь. Датой официального опубликования правового акта, включаемого в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, считается дата его размещения на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

Официальными периодическими печатными изданиями для постановлений Совета Министров, распоряжений премьер-министра, актов министерств и иных республиканских органов государственного управления являются сборник правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» и газета «Рэспубліка».

Не подлежат официальному опубликованию и обнародованию (опубликованию) нормативные правовые акты, содержащие служебную информацию ограниченного распространения или государственные секреты.

Вступление нормативных правовых актов в силу может осуществляться по одному из следующих вариантов:

1) через 10 дней после официального опубликования (решения референдумов, декреты Президента и законы);

2) со дня размещения на Национальном правовом Интернет-портале (указы Президента, постановления Совета Министров, акты органов исполнительной власти);

3) со дня принятия (правовые акты, не имеющие нормативного характера, распоряжения руководителей органов исполнительной власти);

4) с иного определенного срока (например, некоторые нормативные правовые акты, особенно кодексы, как правило, вступают в силу с конкретной даты, что вызвано значимостью акта, необходимостью подготовить новые процедурные правила, разъяснить отдельные положения правоприменителям).

Правовые акты управления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, вступают в силу только после их официального опубликования.

Правовые акты управления республиканских органов государственного управления имеют обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, акты местных органов государственного управления – на соответствующей территории Республики Беларусь.

## 9.4.Правовые акты управления органов внутренних дел

Деятельность ОВД во многом регламентируется именно нормативными правовыми актами МВД.

Нормативные правовые акты издаются МВД в рамках его компетенции, в порядке, установленном законами и иными нормативными актами органов государственной власти. Исключение составляют случаи делегирования МВД нормотворческих полномочий. Например, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2003 г. № 646 «О делегировании полномочий Министерству внутренних дел Республики Беларусь на принятие отдельных нормативных правовых актов» МВД уполномочено на принятие по согласованию с министерствами экономики и финансов нормативных правовых актов, утверждающих: нормы вещевого довольствия для лиц, заключенных под стражу; нормы расхода материалов на ремонт предметов вещевого довольствия осужденных

к лишению свободы; нормы обеспечения одеждой и обувью детей, мягким инвентарем домов ребенка исправительных учреждений.

Нормативные правовые акты МВД могут приниматься только в случаях и пределах, установленных Конституцией, иными законами, актами Президента, постановлениями Совета Министров, международными договорами и иными международно-правовыми актами в форме постановлений после одобрения их на коллегии министерства. При принятии МВД нормативного правового акта обязательно указание в преамбуле, на основании и (или) во исполнение какого законодательного акта, постановления Совета Министров (их структурных элементов) или в целях реализации какого международного договора либо иного международно-правового акта принимается этот акт.

В соответствии с подп. 11.6 п. 11 Положения о МВД министр пределах своей компетенции издает приказы, распоряжения и директивы, обязательные для исполнения сотрудниками и гражданским персоналом ОВД, военнослужащими и гражданским персоналом внутренних войск, отменяет противоречащие законодательству правовые акты должностных лиц ОВД, внутренних войск. В системе МВД полномочиями на издание правовых актов управления обладает не только министр. На основании положений о департаментах МВД, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 4 июля 2004 г. № 268 «О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь», начальник департамента издает в пределах своей компетенции приказы и распоряжения, дает указания, утверждает положения и инструкции, связанные с организацией деятельности департамента. Положения о структурных подразделениях МВД центрального аппарата и центрального подчинения, территориальных ОВД устанавливают право их руководителей на издание приказов и распоряжений.

Персональную ответственность за организацию нормотворческой деятельности, своевременную и качественную подготовку проектов правовых актов управления несут руководители соответствующих подразделений МВД, а за состояние нормотворческой работы по курируемым направлениям деятельности МВД в целом – заместители министра внутренних дел в соответствии с их полномочиями

Хотя правовые акты МВД многочисленны и неоднородны, их можно классифицировать по ряду оснований. Важное практическое и теоретическое значение имеет классификация актов по их наименованию: приказы, инструкции, положения, уставы, директивы (указания) – наименее распространенная группа ведомственных правовых актов. Это

связано с тем, что наименование актов в значительной мере должно предопределять специфическую форму, которая признана отражать особенности содержания правовых актов. Немалое значение имеют решения коллегии.

Главная особенность локальных (ведомственных) актов заключается в том, что в силу специфики методов работы ОВД они носят ограничительный характер, имеют соответствующий гриф секретности, а сведения, в них находящиеся, составляют иногда государственные секреты.

ГЛАВА 10

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ

## 10.1. Общие положения об экономической сфере. Понятие и особенности государственного управления экономической сферой

Экономика, как социальное явление, изучается наукой экономической теории. В рамках данной науки экономика понимается как поведение людей и их групп в производстве, распределении, обмене и потреблении материальных благ в целях удовлетворения потребностей при ограниченных ресурсах[1].

Существует множество научных теорий и подходов к сущности экономики и роли государства в ее регулировании: от либеральной, предполагающей полную свободу хозяйствующих субъектов и минимальное вмешательство государства в ее регулирование, до теории тотального регулирования экономических отношений и отрицания основных экономических законов, где даже спрос и предложение регулируются государственным аппаратом.

Практика показывает, что крайние формы организации экономической жизни общества, как правило, являются малоэффективными и часто приводят не только к смене экономической политики государства, но и к полной замене общественного и политического строя.

Для наиболее полного представления о роли государства в регулировании экономических процессов необходимо уяснить роль самой эконо-

[1] См.: Добрынин А.И., Тарасевич Л.С. Экономическая теория : учеб. для вузов. 4-е изд. СПб., 2010. С. 21.

мики как системы общественных отношений в структуре общества, ее воздействие на общественные связи и отношения.

Роль экономики как системы общественных отношений заключается в производстве, распределении и обмене материальных благ и услуг. Таким образом, можно выделить основные функции экономики в обществе:

1) производство материальных благ и услуг;

2) распределение произведенных материальных благ и услуг;

3) обмен материальными благами и услугами.

Государство, как политическая организация общества, может принимать участие в осуществлении всех функций экономики, причем степень участия государственных институтов в осуществлении экономических функций различается в зависимости от целей и задач, которые государство ставит перед экономикой.

Согласно Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года важнейшими задачами обеспечения устойчивого развития Беларуси являются переход на инновационный путь развития, реализация общесистемных преобразований экономики и общества. В области экономики к таким задачам относится построение высокоэффективной социально ориентированной рыночной экономики с развитыми институтами предпринимательства и рыночной инфраструктурой, действенными механизмами государственного и рыночного регулирования.

Таким образом, государство поставило перед собой довольно сложную задачу: обеспечение максимальной социально-экономической справедливости среди представителей всех слоев населения при существовании экономической независимости и самостоятельности субъектов хозяйствования, свободы ценообразования и т. д.

Решение поставленных задач видится в создании такой экономической макросреды, которая позволяла бы в максимально полном объеме реализовать свои способности, права и законные интересы любым субъектам экономических отношений и при этом обеспечивала бы соблюдение публичных интересов. И если первая задача предполагает минимальное вмешательство государства в экономические процессы, которое ограничивается лишь определением правил игры, то решение второй задачи напрямую зависит от действий государства в лице его аппарата и обусловлено существованием определенных угроз публичным интересам в связи с особенностями функционирования экономики.

Следовательно, создание условий для развития свободной рыночной экономики отнюдь не означает отход государства от регулирования эконо-

мических процессов, бесконтрольность и вседозволенность субъектов экономических отношений, отказ государства от защиты публичных интересов, поскольку основной целью экономики государства в конечном итоге является улучшение благосостояния всего общества, а не отдельных его членов, представленных субъектами предпринимательской деятельности.

Решение задач, поставленных в Национальной стратегии, в первую очередь зависит от государственной экономической политики, направленной на создание условий для развития свободных рыночных отношений при максимальном обеспечении публичных интересов.

Необходимость государственного вмешательства в деятельность субъектов хозяйствования обусловлена тем, что игнорирование ими публичных интересов в погоне за снижением издержек производства и увеличением прибыли часто может сопровождаться обоснованными с экономических позиций, но представляющими некоторую угрозу публичным интересам действиями.

Условно такие угрозы можно разделить на две основные группы, исходя из сфер государственных (публичных) интересов:

1) непосредственно экономические (угроза прямых финансовых потерь в результате недополучения государством от субъектов экономической активности налоговых и иных обязательных платежей);

2) угрозы общественной безопасности, общественному порядку, нравственности, здоровью населения, окружающей среде, связанные с особенностями свойств продукции или услуг, технологического процесса производства, качеством выпускаемого продукта или оказываемой услуги.

Средства устранения или нивелирования рассматриваемых угроз публичным интересам в экономической сфере можно классифицировать в том числе исходя из особенностей самих угроз. Так, устанавливая императивными методами виды и размеры обязательных налогов, сборов и иных платежей, государство может оказывать воздействие на волю субъектов экономической активности в целях устранения экономических угроз путем использования экономических методов, которые предполагают материальную и финансовую заинтересованность субъектов хозяйствования в формировании ими необходимой государству модели поведения.

К средствам устранения или нивелирования угроз публичным интересам можно отнести:

1) возможности государственного кредитования (например, чем больше налогооблагаемая прибыль предприятия, тем больше размер выдаваемого кредита и меньше процентная ставка по нему);

2) средства налогового стимулирования (чем выше налогооблагаемая прибыль предприятия, тем ниже процент совокупного налога).

Средства устранения или нивелирования угроз общественной безопасности связаны с возможностью государства диктовать свою волю участникам экономических отношений и напрямую устанавливать правила должного поведения в экономической сфере.

Исходя из характера угроз общественной безопасности в экономической сфере, среди административно-правовых средств их устранения или нивелирования выделяют:

1) средства, направленные на обеспечение соответствия производимого продукта (оказываемой услуги) определенным требованиям и стандартам, соблюдение которых обеспечивает отсутствие свойств товара (услуги), угрожающих интересам безопасности. К таким средствам следует относить сертификацию продукции и услуг;

2) средства, направленные на обеспечение определенного порядка осуществления того или иного вида предпринимательской деятельности, установление технологических правил производства продукции или услуг, а также оказывающие влияние на формирование структуры и штатов субъектов предпринимательства. К таким средствам относится лицензирование отдельных видов деятельности;

3) средства, связанные с возможностью государственного принуждения. Данные средства представляют собой совокупность правовых норм, устанавливающих обязанность субъектов предпринимательской активности претерпеть определенные негативные правовые последствия нарушения требований правовых норм, направленных на обеспечение публичных интересов в экономической сфере. Эти средства представляют собой соответствующие виды юридической ответственности (материальной, административной или уголовной).

Рассмотренные группы средств обеспечения публичных интересов в экономической сфере относятся к административно-правовым, поскольку в экономических правоотношениях обязательно присутствует орган государственного управления, наделенный государственно-властными полномочиями по отношению к субъекту предпринимательской активности. Применение тех или иных средств урегулировано нормами, содержащимися в различных нормативных правовых актах, регламентирующих взаимоотношения соответствующих органов исполнительной власти с субъектами хозяйствования. Различие между средствами обеспечения публичных интересов в экономической сфере состоит в способах воздействия на волю хозяйствующих субъектов. Так, экономические

средства направлены на формирование должной модели поведения путем воздействия на личные эгоистические интересы субъектов хозяйствования. Средства обеспечения общественной безопасности устанавливают обязанность субъектов поступать тем или иным образом независимо от их воли.

Таким образом, роль государства в регулировании экономических процессов заключается в использовании государственно-властных полномочий соответствующих государственных органов в процессе воздействия на субъектов экономических отношений в целях стимулирования производства, максимально справедливого перераспределения материальных и финансовых благ и ресурсов между всеми социальными группами общества, а также обеспечения общественной безопасности в процессе функционирования субъектов хозяйствования.

Сказанное позволяет выделить три основные функции государства в экономической сфере:

1) стимулирование производства материальных благ и оказания услуг путем создания благоприятных условий для субъектов предпринимательской активности;

2) воздействие на экономические институты общества в целях перераспределения произведенных материальных и финансовых благ и ресурсов;

3) установление административных требований и ограничений к субъектам хозяйствования и их деятельности в целях обеспечения общественной безопасности.

Основным средством воздействия государства на общественные отношения является право. Именно правовыми нормами устанавливаются средства обеспечения публичных интересов в экономической сфере. Такие нормы содержатся в различных нормативных правовых актах, причем нормы, направленные на регулирование экономических отношений, можно разделить на законодательные и подзаконные.

К законодательному уровню нормативных правовых актов, направленных на создание благоприятной экономической среды, относятся:

1) Гражданский кодекс Республики Беларусь;

2) Инвестиционный кодекс Республики Беларусь;

3) Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. № 148-З «О поддержке малого и среднего предпринимательства».

Гражданское законодательство Республики Беларусь, представленное Гражданским кодексом, определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осущест-

вления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения.

Инвестиционный кодекс определяет общие правовые условия осуществления инвестиционной деятельности в Республике Беларусь и направлен на ее стимулирование и государственную поддержку, а также на защиту прав инвесторов на территории Республики Беларусь.

Закон «О поддержке малого и среднего предпринимательства» определяет правовые, экономические основы предпринимательства, общие положения организации предпринимательской деятельности, регламентирует порядок регистрации и прекращения предпринимательской деятельности, права, обязанности и ответственность субъектов предпринимательства, устанавливает меры государственной защиты, поддержки и регулирования предпринимательства в Республике Беларусь. Закон направлен на создание условий для широкого проявления хозяйственной инициативы и предприимчивости граждан на основе реализации принципа равенства всех форм собственности, свободы распоряжения имуществом и выбора сфер деятельности.

К законодательному уровню нормативных правовых актов, регламентирующих применение экономических средств регулирования рыночных отношений в целях перераспределения материальных и финансовых благ и ресурсов, представлен следующими нормативными документами:

1) Налоговый кодекс Республики Беларусь;

2) Банковский кодекс Республики Беларусь;

3) Бюджетный кодекс Республики Беларусь;

4) закон о республиканском бюджете (в отличие от предыдущих нормативных правовых актов этот закон является срочным, т. е. действует на протяжении определенного срока).

Налоговый кодекс устанавливает систему налогов, сборов (пошлин), взимаемых в республиканский и (или) местные бюджеты, основные принципы налогообложения в Республике Беларусь, регулирует властные отношения связанные с установлением, введением, изменением, прекращением действия налогов, сборов (пошлин), и отношения, возникающие в процессе исполнения налогового обязательства, осуществления налогового контроля, обжалования решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, а также устанавливает права и обязанно-

сти плательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых налоговым законодательством.

Отношения, регулируемые банковским законодательством Республики Беларусь, представленным Банковским кодексом, составляют систему экономических общественных отношений, связанных с мобилизацией и использованием временно свободных денежных средств. Банковское законодательство определяет принципы банковской деятельности, правовое положение субъектов банковских правоотношений, регулирует отношения между ними, а также устанавливает порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации банков и небанковских кредитно-финансовых организаций.

Бюджетный кодекс регулирует отношения между участниками бюджетного процесса, возникающие при составлении, рассмотрении, утверждении, исполнении республиканского бюджета, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, составлении, рассмотрении и утверждении отчетов об их исполнении, определении прав и обязанностей участников бюджетного процесса, осуществлении заимствований в бюджеты, в осуществлении контроля за исполнением бюджетов и применении ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Также он регулирует внебюджетные отношения.

Государственный бюджет Республики Беларусь представляет собой совокупность финансовых смет всех ведомств, государственных служб, правительственных программ и т. д. Законом о республиканском бюджете определяются потребности, подлежащие удовлетворению за счет государственной казны, указываются источники и размеры ожидаемых поступлений в государственную казну.

К законодательному уровню нормативных правовых актов, регулирующих применение административно-правовых средств обеспечения общественной безопасности в экономической сфере, относятся:

1) Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях;

2) Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях определяет перечень административных правонарушенияй, посягающих на экономические интересы общества и государства, закрепляет основания и условия административной ответственности, устанавливает административные взыскания, которые могут быть применены к физическим и юридическим лицам, совершившим такие административные правонарушения.

Указом Президента «О лицензировании отдельных видов деятельности» регулируются отношения, связанные с лицензированием отдельных видов деятельности, осуществляемым в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод, нравственности, здоровья населения и охраны окружающей среды в соответствии с перечнем видов деятельности, на осуществление которых требуются специальные разрешения (лицензии), и уполномоченных на их выдачу государственных органов и государственных организаций.

К подзаконному уровню нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в экономической сфере, относятся постановления соответствующих органов государственного управления экономикой, на которые возложены задачи, связанные с реализацией норм законов, указов и декретов Президента Республики Беларусь, направленных на государственное регулирование экономических отношений.

Систему органов государственного управления экономикой составляют:

1) Совет Министров, который обеспечивает проведение единой экономической политики; принимает меры по обеспечению экономической безопасности; организует управление государственной собственностью; регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь, принимает меры по их развитию; разрабатывает государственные прогнозы, государственные программы социально-экономического развития, другие государственные программы и концепции, принимает их, если законодательными актами Республики Беларусь не предусмотрено иное, и обеспечивает их реализацию; обеспечивает выполнение прогнозных показателей социально-экономического развития Республики Беларусь; выступает от имени собственника в отношении имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь и выполняет иные функции;

2) министерства: экономики, промышленности, энергетики, сельского хозяйства и продовольствия, лесного хозяйства, архитектуры и строительства, антимонопольного регулирования и торговли, транспорта и коммуникаций, связи и информатизации, спорта и туризма;

3) государственные организации, подчиненные Совету Министров;

4) местные органы исполнительной власти.

Все перечисленные органы государственного управления осуществляют руководство определенными отраслями экономики в соответствии с их компетенцией.

Рассмотренные функции государства по регулированию экономических отношений в большинстве своем носят межотраслевой характер. Связано это в первую очередь с тем, что экономика является базовой сферой

общества и пронизывает все его сферы и институты, определяет характер и тип социальных связей и отношений, является основой политической организации общества. Что касается непосредственно экономических функций (производство и распределение материальных и нематериальных благ), то они имеют строго отраслевой характер и осуществляются в соответствующих отраслях экономики.

## 10.2. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в экономической сфере

Национальное хозяйство – это единство двух важнейших структур: отраслевой и региональной. Отраслевая структура экономики характеризует сложившуюся систему распределения производственных ресурсов по основным видам деятельности, а также долю отдельных отраслей в общем объеме национального производства. Отраслевая структура в ходе экономического развития претерпевает изменения, динамика которых характеризуется степенью и интенсивностью осуществления экономических преобразований.

Все отрасли с точки зрения общественного разделения труда и участия в национальном доходе подразделяются на сферу материального производства и непроизводственную сферу. К сфере материального производства относятся все виды деятельности, создающие материальные блага в форме продуктов, энергии, а также в форме перемещения грузов, хранения продуктов, упаковки и других функций, являющихся продолжением производства в сфере обращения. Отрасли, которые этого не создают, а создают неосязаемые услуги, – это непроизводственная сфера.

К основным отраслям экономики Республики Беларусь относятся: промышленность, топливно-энергетический комплекс, агропромышленный комплекс, лесопромышленный комплекс, строительный комплекс, торговля и бытовое обслуживание, транспорт и дорожное хозяйство, связь и информатизация, туризм.

Следует отметить, что отрасли имеют свою структуру. Она характеризуется следующими основными параметрами:

1) количество предприятий в отрасли;

2) относительные размеры предприятий, доля крупного производства;

3) степень однородности продукции, выпускаемой в отрасли;

4) наличие предприятий, которые могут контролировать цены;

5) наличие входных и выходных барьеров;

6) наличие потенциальных конкурентов вне отрасли.

Каждая отрасль экономики уникальна и имеет присущую только ей структуру. Структура отрасли относительно стабильна, но все же может со временем меняться. Пытаясь объяснить структуру той или иной отрасли, необходимо принимать во внимание последствия государственной политики, географические границы рынка, компетенцию управленческого персонала и множество других факторов.

Основным органом управления, осуществляющим регулирование и управление в сфере реализации экономической политики, является *Министерство экономики Республики Беларусь* (Минэкономики), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров от 29 июля 2006 г. № 967 «Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь».

Нельзя сказать, что Минэкономики осуществляет управление в какой-либо отдельной отрасли экономической сферы, так как его полномочия носят межотраслевой характер. Это проявляется в том, что Минэкономики уполномочено координировать деятельность всех иных республиканских органов государственного управления, а также государственных организаций, подчиненных Правительству в вопросах анализа и прогнозирования социально-экономического развития, разработки и реализации государственной экономической политики и государственной политики в сфере осуществления инвестиций, развития предпринимательской деятельности, экономической несостоятельности (банкротства), а также в сфере управления государственным имуществом и приватизации.

Для этих целей Минэкономики осуществляет:

1) анализ и оценку социально-экономической ситуации в Республике Беларусь;

2) разработку государственной экономической политики, общей стратегии и главных направлений социально-экономического развития в республике; научно обоснованных концепций, программ и прогнозов социально-экономического развития Республики Беларусь; мер, стимулирующих рациональное использование ресурсного, производственного и научно-технического потенциала Республики Беларусь, и т. д.;

3) реализацию государственного регулирования предпринимательской деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства; государ-

ственной политики по предупреждению экономической несостоятельности (банкротства); государственной амортизационной политики и т. д.;

**Промышленность.** Государственное управление промышленностью осуществляет ***Министерство промышленности Республики Беларусь*** (Минпром).

В структуру отрасли промышленности входят: топливно-энергетический комплекс, ядром которого является электроэнергетика, обеспечивающая на базе объединенной энергетической системы потребности народного хозяйства; металлургия; химическая и нефтехимическая промышленность; машиностроение и металлообработка; электронная промышленность; электротехническая промышленность; оптико-механическая промышленность; приборостроение; радиотехническая промышленность; легкая и текстильная промышленность.

Минпром является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь, действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 980 «Вопросы Министерства промышленности Республики Беларусь».

На Минпром возложены следующие задачи:

1) проведение научно-технической, экономической и социальной политики, направленной на создание условий для эффективной работы государственных организаций, подчиненных Минпрому, и хозяйственных обществ, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь и переданы в управление Минпрома, в целях удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения республики в продукции производственно-технического назначения, товарах народного потребления и услугах;

2) разработка прогнозов производственно-технического и финансово-экономического развития соответствующих отраслей;

3) участие в разработке и реализации программ развития приоритетных отраслей промышленности;

4) развитие совместно с другими заинтересованными республиканскими органами государственного управления внешнеторговой деятельности путем наращивания экспорта производимых государственными организациями и хозяйственными обществами товаров (услуг), привлечения иностранных инвестиций, создания коммерческих организаций с иностранными инвестициями;

5) осуществление государственного регулирования металлургического производства, производства готовых металлических изделий, ма-

шин и оборудования, электрооборудования, электронного и оптического оборудования, транспортных средств и оборудования, а также создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих данные виды экономической деятельности.

Минпрому подчинены более 70 организаций, таких как ОАО «Витязь», ЗАО «АТЛАНТ», холдинг «АМКОДОР», УП «ПРОМСТАНДАРТ» и др.

Кроме Минпрома, руководство отдельными структурными элементами отрасли промышленности осуществляют и государственные промышленные концерны:

1) Белорусский государственный концерн пищевой промышленности (Белгоспищепром);

2) Белорусский государственный концерн по нефти и химии (Белнефтехим);

3) Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности (Беллегпром);

4) Белорусский государственный концерн по производству и реализации фармацевтической и микробиологической продукции (Белбиофарм);

5) Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности (Беллесбумпром).

Государственное управление топливно-энергетическим комплексом осуществляет ***Министерство энергетики Республики Беларусь*** (Минэнерго). Оно является республиканским органом государственного управления и действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. № 1595.

К основным задачам Минэнерго относятся:

1) реализация государственной политики в области энерго- и газоснабжения потребителей Республики Беларусь;

2) принятие в установленном порядке мер по обеспечению энергетической безопасности Республики Беларусь;

3) принятие в установленном порядке мер по обеспечению ядерной и радиационной безопасности при создании и функционировании ядерной энергетики в Республике Беларусь;

4) принятие мер по обеспечению гарантированного подключения к государственным энергетическим сетям установок по использованию возобновляемых источников энергии в порядке, установленном законодательством;

5) принятие мер по гарантированному приобретению государственными энергоснабжающими организациями всей предложенной энергии, произведенной из возобновляемых источников энергии и поставляемой производителями энергии из возобновляемых источников энергии в государственные энергетические сети.

В структуру центрального аппарата Минэнерго входят Департамент по ядерной энергетике с правами юридического лица, а также главные управления, управления, отделы. Данному министерству подчинены такие государственные организации, как государственное производственное объединение электроэнергетики «Белэнерго», государственное производственное объединение по топливу и газификации «Белтопгаз», а также республиканское унитарное предприятие «Белорусская атомная электростанция».

**Агропромышленный комплекс (АПК).** Аграрная политика государства направлена на комплексное правовое регулирование отношений, возникающих в сфере производства сельскохозяйственной продукции, ее переработки, а также обслуживания, материально-технического и производственного обеспечения сельского хозяйства.

АПК представляет собой организационно-экономически взаимосвязанную систему государственных органов управления, коммерческих и некоммерческих организаций независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности в сфере агропромышленного производства.

Государственное управление в сфере АПК осуществляет ***Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь*** (Минсельхозпрод), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июня 2011 г. № 867 «О некоторых вопросах Министерства сельского хозяйства и продовольствия».

К основным задачам Минсельхозпрода относятся:

1) проведение единой государственной политики, осуществление государственного управления и регулирования в области сельского хозяйства, рыболовства, рыбоводства, производства пищевых продуктов, а также в области семеноводства, сортоиспытания, карантина и защиты растений, сохранения и повышения плодородия почв, племенного дела, ветеринарии, обеспечения качества продовольственного сырья и пищевых продуктов, мелиорации, механизации и электрификации сельскохозяйственного производства;

2) создание условий для развития сельского хозяйства, рыбохозяйственной деятельности и производства пищевых продуктов;

3) создание условий для увеличения ресурсов продукции сельского хозяйства, рыбоводства и пищевых продуктов, улучшения снабжения населения республики продовольствием, обеспечение продовольственной безопасности;

4) привлечение инвестиций, в том числе иностранных, в сельское хозяйство, рыбохозяйственную деятельность и производство пищевых продуктов.

В структуру Минсельхозпрода входит Департамент ветеринарного и продовольственного надзора с правами юридического лица. Данному министерству подчинены 69 государственных организаций, среди которых государственное учреждение «Белорусская машиноиспытательная станция», государственное учреждение «Государственная инспекция по испытанию и охране сортов растений», республиканское объединение «Белагросервис», республиканское объединение «Белсемена» и др.

**Лесопромышленный комплекс.** Лесопромышленный комплекс объединяет отрасли и производства, связанные с воспроизводством, защитой и охраной лесных ресурсов и других полезных для леса факторов (лесное хозяйство), а также с заготовкой, механической, химико-механической и химической переработкой древесного сырья и отходов (лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность).

Лесные ресурсы – одно из главных природных богатств Беларуси. Государственное управление в сфере лесного хозяйства осуществляет ***Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь*** (Минлесхоз), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 марта 2004 г. № 298 «Вопросы Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь».

К основным задачам Минлесхоза относятся:

1) проведение единой государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, ведения охотничьего хозяйства, координация деятельности в этих областях других республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, юридических лиц независимо от форм собственности;

2) управление деятельностью подчиненных Минлесхозу государственных организаций;

3) государственное регулирование в областях лесного и охотничьего хозяйства и оказание услуг в этих областях, а также создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих данные виды экономической деятельности;

4) осуществление контроля в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов путем проведения полевых мероприятий, мониторинга, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера и иных форм контроля, предусмотренных законодательством о контрольной (надзорной) деятельности, за исключением проверок;

5) проведение единой экономической политики в области лесного хозяйства, обеспечивающей создание необходимых условий для эффективной работы подчиненных Минлесхозу государственных организаций.

В структуру лесохозяйственной отрасли также входят 6 государственных производственных лесохозяйственных объединений, 98 лесхозов, 836 лесничеств. Минлесхоз осуществляет управление деятельностью 10 государственных организаций, таких как проектно-изыскательное республиканское унитарное предприятие «Белгипролес», охотохозяйственное республиканское унитарное предприятие «Белгосохота», государственное учреждение по защите и мониторингу леса «Беллесозащита», государственное природоохранное учреждение «Республиканский ландшафтный заказник „Налибокский“» и т. д.

**Строительный комплекс.** Строительный комплекс Республики Беларусь включает строительство и совокупность отраслей и производств, ориентированных на обслуживание строительного производства, обеспечивающих его материально-техническими ресурсами, научно-исследовательскими, проектно-изыскательскими, опытно-конструкторскими работами и осуществляющих подготовку кадров. Ядро комплекса образуют промышленность строительных материалов и конструкций, а также предприятия стекольной и фарфоро-фаянсовой промышленности, машиностроения и металлообработки, лесной и деревообрабатывающей промышленности.

Государственное управление строительным комплексом осуществляет ***Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь*** (Минстройархитектуры), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 973 «Вопросы Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь».

Минстройархитектуры является специально уполномоченным государственным органом в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности на территории Республики Беларусь.

К основным задачам Минстройархитектуры относятся:

1) разработка и осуществление государственной политики в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, промышленности строительных материалов и сфере инвестиций;

2) осуществление государственного регулирования архитектурной, градостроительной, строительной деятельности, а также деятельности в области промышленности строительных материалов, изделий, конструкций, создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих виды деятельности в указанных областях;

3) осуществление государственной политики в области жилищного строительства;

4) осуществление единой технической политики в области инженерно-геологических и топографо-геодезических изысканий для строительства;

5) обеспечение функционирования Национальной системы технического нормирования и стандартизации Республики Беларусь;

6) развитие и повышение совместно с другими заинтересованными республиканскими органами государственного управления эффективности внешнеторговой деятельности.

В систему местных органов управления строительством входят:

1) комитеты по архитектуре и строительству (комитет строительства и инвестиций, архитектуры и градостроительства) областных и Минского городского исполкомов;

2) отделы архитектуры и строительства районных исполкомов;

3) отделы архитектуры и градостроительства местных администраций районов г. Минска.

Их основной задачей является проведение единой государственной политики в области управления строительными организациями, жилищного строительства, проектной и подрядной деятельности, инвестиционной деятельности и т. д. Минстройархитектуры подчинены 17 государственных организаций, среди которых инженерное республиканское унитарное предприятие «Белстройцентр», научно-проектно-производственное республиканское унитарное предприятие «Стройтехнорм», проектное республиканское унитарное предприятие «Белпромпроект», республиканское унитарное производственное предприятие «Гранит».

**Торговля.** Государственное управление в сфере торговли осуществляет ***Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь*** (МАРТ), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 6 сентября 2016 г. № 702 «Вопросы Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь».

К основным задачам МАРТ относятся:

1) проведение государственной политики в области противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции, регулирова-

ние деятельности субъектов естественных монополий, ценообразования, торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, защиты прав потребителей, рекламы, государственных закупок товаров (работ, услуг);

2) принятие мер по противодействию монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, по выявлению и пресечению нарушений законодательства в области противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции, содействию развитию добросовестной конкуренции;

3) проведение анализа состояния потребительского рынка, бытового обслуживания населения, осуществления торговли и общественного питания;

4) разработка и осуществление мероприятий по формированию внутреннего потребительского рынка, улучшению качества торгового и бытового обслуживания населения и оказания услуг общественного питания, по развитию рекламной деятельности с учетом национальных интересов Республики Беларусь;

5) реализация государственной кадровой политики в области противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции, регулирования деятельности субъектов естественных монополий, ценообразования, торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения.

В систему МАРТ входят территориальные органы МАРТ, управления (отделы) торговли и услуг областных и Минского городского исполкома, подчиненное МАРТ учреждение «Редакция журнала „Гермес“» и открытое акционерное общество «Белорусская универсальная товарная биржа».

**Транспорт и дорожное хозяйство.** Беларусь имеет исключительно выгодное географическое положение в трансъевропейской транспортной системе и является связующим и кратчайшим путем между Востоком и Западом.

Транспортная деятельность в Республике Беларусь основана на Законах Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности», от 14 августа 2007 г. № 278-З «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках», от 6 января 1999 г. № 237-З «О железнодорожном транспорте», иных нормативных правовых актах.

Согласно Закону «Об основах транспортной деятельности» транспортная деятельность – совокупность организационных и технологических операций по перемещению грузов, пассажиров и багажа автомобильным, воздушным, железнодорожным, морским, внутренним водным, городским электрическим транспортом, метро и иным транспортом, а также

транспортно-экспедиционная деятельность, другие связанные с перевозкой транспортные работы и услуги, выполняемые (оказываемые) на договорной основе или иных законных основаниях.

Объектами транспортной деятельности являются транспортные средства и коммуникации, системы управления движением, сооружения и иное имущество, используемые для осуществления транспортной деятельности.

Субъекты транспортной деятельности – потребители транспортных работ и услуг (юридические и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, Республика Беларусь в лице уполномоченных государственных органов и организаций, ее административно-территориальные единицы, иностранные государства, пользующиеся транспортными работами и услугами) и производители транспортных работ и услуг (юридические лица и индивидуальные предприниматели, Республика Беларусь в лице уполномоченных государственных органов и организаций, ее административно-территориальные единицы, иностранные государства, осуществляющие транспортную деятельность).

Государственное управление в транспортной сфере осуществляет ***Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь*** (Минтранс), которое действует на основании положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 985 «Вопросы Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь».

К основным задачам Минтранса относятся:

1) реализация единой дорожно-транспортной политики, направленной на создание условий для удовлетворения потребностей экономики и населения в транспортных услугах, с учетом минимизации вредного воздействия на окружающую среду;

2) осуществление государственного регулирования деятельности в области автомобильного, морского, внутреннего водного, за исключением маломерных судов, железнодорожного, городского электрического транспорта и метрополитена, гражданской авиации;

3) разработка и реализация совместно с заинтересованными республиканскими органами государственного управления, иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами программ развития в области транспортной деятельности;

4) проведение совместно с заинтересованными республиканскими органами государственного управления, иными государственными органи-

зациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами анализа деятельности и разработки прогнозов развития в области транспортной деятельности и др.

В структуру Минтранса входит Департамент по авиации с правами юридического лица. Данному министерству подчиненц более 20 государственных организаций, таких как республиканское унитарное сервисное предприятие «Белтехосмотр», республиканское унитарное предприятие по техническому надзору и классификации судов «Белорусская инспекция Регистра», государственное учреждение «Транспортная инспекция Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь», государственное объединение «Белорусская железная дорога», государственное учреждение «Белавтострада».

**Связь и информатизация.** Государственное управление в сфере связи и информатизации осуществляет ***Министерство связи и информатизации Республики Беларусь*** (Минсвязи), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 марта 2004 г. № 302.

К основным задачам Минсвязи относятся:

1) государственное регулирование, управление деятельностью, реализация единой государственной политики в области связи и информатизации и создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих деятельность в указанной области;

2) организация разработки и реализации программ развития связи и информатизации;

3) разработка и реализация государственной политики в области планирования, распределения и эффективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами гражданского назначения.

Минсвязи осуществляет управление деятельностью ряда хозяйственных сообществ, таких как открытое акционерное общество «Белсвязьстрой», открытое акционерное общество «Белремстройсвязь», закрытое акционерное общество «Белорусская сеть телекоммуникаций».

**Туризм.** Одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Республики Беларусь определен туризм как наиболее динамично развивающаяся отрасль, благодаря которой совершенствуется инфраструктура (средства размещения, питание, транспорт, придорожный сервис, объекты культурно-исторического показа и др.), а также увеличивается вклад в экономику страны.

Государственное управление в сфере туризма осуществляет ***Департамент по туризму Министерства спорта и туризма Республики Бе-***

***ларусь***, который действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 963 «Вопросы Министерства спорта и туризма Республики Беларусь».

Задачами Департамента по туризму являются:

1) обеспечение всесторонней государственной поддержки развития туризма;

2) формирование и реализация государственной политики в области туризма;

3) разработка концепций развития туризма в республике и методов их реализации;

4) организация работы по созданию благоприятных условий и формированию факторов для эффективной деятельности региональных органов управления сферой туризма, государственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма, находящихся в подчинении Министерства спорта и туризма;

5) осуществление эффективного взаимодействия с общественными организациями в сфере туризма;

6) обеспечение развития международного сотрудничества в сфере туризма.

Глава 11

# РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ВХОДЯЩИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНУЮ СФЕРУ

## 11.1. Административно-правовые и организационные основы управления в социально-культурной сфере

Социально-культурная деятельность непосредственно связана с формированием личности, всемерным удовлетворением ее интеллектуальных, эстетических и духовных потребностей.

В отличие от экономической сферы общества, призванной обеспечивать материальные потребности граждан, социально-культурная призвана обеспечивать духовное развитие, удовлетворение морально-нравственных, этических и эстетических потребностей. Между тем две эти сферы общественной жизни тесно взаимосвязаны, поскольку основой экономического прогресса современного общества выступает опережающее развитие его духовных производительных сил, таких отраслей деятельности, как наука, образование, культура.

Принято считать, что социальная сфера – это духовная (нематериальная) по характеру и идеологической направленности деятельность многообразных по своему профилю учреждений (предприятий и организаций), выражающаяся в создании, использовании (распространении) и охране духовных ценностей, направленная на формирование гармонически развитой личности, удовлетворение социально-культурных потребностей общества.

Такая позиция является верной лишь отчасти, поскольку обращение к мировому опыту и современным научным представлениям убеждает, что работники сферы услуг, нематериального производства – педагоги, ученые, деятели культуры, врачи и др. – заняты производительным трудом, вносят огромный вклад в создание национального продукта и дохода.

В социологии социальная сфера понимается в двух смыслах: широком и узком, и в зависимости от этого охватывает либо все общество, либо какую-то его часть[1].

Социальная сфера в широком смысле означает совокупность организаций и учреждений, отвечающих за благосостояние всего населения.

Социальная сфера в узком смысле подразумевает только социально незащищенные слои населения (пенсионеры, безработные, малообеспеченные, многодетные, инвалиды) и учреждения, обслуживающие их (органы социальной защиты и социального обеспечения, включая органы социального страхования). Главная цель социальной политики государства в долгосрочной перспективе – повышение уровня и качества жизни населения и создание условий для развития человеческого потенциала.

Согласно ст. 1 Конституции Республики Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство. Таким образом, одним из отличительных признаков белорусского государства является его социальная направленность.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, ориентация, приоритеты, мощное развитие систем жизнеобеспечения человека придают социальной сфере особый смысл, поскольку она непосредственно связана с человеком, с его потребностями и духовным миром[2]. Соответственно объектом социальных устремлений государства является человек, его многообразные потребности и интересы, его социальный комфорт и социальное самочувствие. С этой точки зрения социальная защита человека в самом широком плане и представляет собой объект воздействия социального государства.

Основными документами, определяющими стратегические направления государственного управления в социально-культурной сфере как на данном этапе (2016–2020 гг.), так и на перспективу (2021–2030 гг.), являются:

1) Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года, одобренная

---

[1] См.: Добреньков В.И., Кравченко А.И. Фундаментальная социология : в 15 т. М., 2003–2007. Т. 4. Общество: статика и динамика. М., 2004. С. 625.

[2] Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2008. С. 534.

Президиумом Совета Министров (протокол заседания № 10 от 2 мая 2017 г.);

2) Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденная Указом Президента от 15 декабря 2016 г. № 466;

3) Программа деятельности Правительства на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 5 апреля 2016 г. № 274;

4) Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 30 января 2016 г. № 73;

5) Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 14 марта 2016 г. № 200;

6) Государственная программа «Образование и молодежная политика» на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 28 марта 2016 г. № 250;

7) Государственная программа «Культура Беларуси» на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 4 марта 2016 г. № 180;

8) Государственная программа развития физической культуры и спорта в Республике Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 12 апреля 2016 г. № 303;

9) Государственная программа «Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 21 апреля 2016 г. № 326;

10) Государственная программа «Наукоемкие технологии и техника» на 2016–2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров от 21 апреля 2016 г. № 327;

11) Концепция совершенствования и развития жилищно-коммунального хозяйства до 2025 года, утвержденная постановлением Совета Министров от 29 декабря 2017 г. № 1037.

Стратегической целью социальной политики государства в долгосрочной перспективе является обеспечение достойного качества жизни и высоких стандартов благосостояния белорусских граждан. Предстоит разработать действенные механизмы по повышению уровня рождаемости населения, улучшению его здоровья и снижению смертности, стимулированию здорового образа жизни и творческой активности граждан, созданию условий, позволяющих получить качественное образование и высокие доходы.

Перечислим основные направления или сферы социальной политики белорусского государства, а также задачи, решаемые им в социально-культурной сфере:

I. Социальная защита.

1. Управление демографическими процессами. Оно охватывает такие составляющие устойчивого развития, как воспроизводство населения и укрепление института семьи.

В текущей пятилетке основными целями являются стабилизация численности населения республики и увеличение ожидаемой продолжительности жизни. В перспективе (2021–2030 годы) демографическая политика будет нацелена на создание условий для роста численности населения страны и рождение желаемого числа детей, долгой и здоровой жизни, свободного выбора места жительства. В этот период предстоит осуществить переход от мало- к среднедетной семье. Жизненной нормой должна стать полноценная семья с тремя детьми.

2. Управление занятостью. Главная цель государственной политики рынка труда – достижение свободно избранной и экономически эффективной занятости населения.

Политика занятости направлена прежде всего на развитие кадрового потенциала с учетом потребностей формирующегося высокотехнологичного сектора экономики. Акцент делается также на расширении занятости в сфере услуг, подготовке кадров для новых рыночных видов услуг и социальной инфраструктуры, прежде всего в сельской местности.

Одной из важнейших задач политики в области занятости является разработка действенных стимулов для притока квалифицированной иностранной рабочей силы с учетом перспективных потребностей экономики при приоритетности использования национальных кадров.

Основными задачами на 2021–2030 гг. являются переход к постиндустриальной модели занятости населения с высокой долей работников в сфере высокотехнологичных услуг, формирование действенных стимулов к высокопроизводительному и интеллектуальному труду, развитие здоровой конкуренции на рынке труда.

3. Повышение благосостояния населения. Обеспечение высоких жизненных стандартов населения может быть достигнуто только на основе стабильного роста реальных денежных доходов, прежде всего гарантированного достойного вознаграждения работнику за свой труд, и создания условий для качественной жизни в пожилом возрасте (достойный уровень пенсий, рост продолжительности жизни, повышение качества и доступности медицинских услуг, социального обслуживания).

В перспективе политика государства будет направлена на создание необходимых условий, обеспечивающих достойную жизнь, высокие социальные стандарты, включая комфортное жилье, качественные медицинские, образовательные и другие услуги, а также свободное развитие человека.

II. Сфера образования. Обеспечение устойчивого развития Республики Беларусь во многом зависит от уровня и качества образования граждан, от их знания правовых и этических норм, регулирующих отношение человека к природе и обществу, и умения учитывать эти знания в повседневной и профессиональной деятельности, от их способности понимать сущность происходящих социально-экономических преобразований.

Стратегическая цель – сформировать качественную систему образования, в полной мере отвечающую потребностям постиндустриальной экономики и устойчивому развитию страны.

В текущей пятилетке основной целью является обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям устойчивого развития страны. В дальнейшем (в 2021–2030 гг.) предполагается переход к новой парадигме образования: учение вместо обучения, в основе которого не усвоение готовых знаний, а развитие у обучающихся способностей, дающих возможность самостоятельно усваивать знания, творчески их перерабатывать, создавать новое, внедрять его в практику и нести ответственность за свои действия.

III. Сфера здравоохранения. Здравоохранение – важнейшая составляющая социальной сферы, максимально приближенная к людям и несущая основную ответственность за сохранение жизни и здоровья граждан, профилактику и снижение заболеваемости населения.

Стратегической целью развития системы охраны здоровья выступает увеличение продолжительности здоровой жизни населения.

Задачи текущей пятилетки: укрепление здоровья граждан и улучшение качества оказываемых услуг, достижение к 2020 г. устойчивого снижения преждевременной смертности по четырем основным группам неинфекционных заболеваний (сердечно-сосудистые, онкологические, сахарный диабет, болезни дыхательной системы) за счет создания единой профилактической среды и развития межведомственного взаимодействия.

В перспективе в 2021–2030 гг. усилия государства будут направлены на обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны

соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям науки.

IV. Сфера культуры. Устойчивое развитие человека, духовное здоровье нации базируются на системе духовно-нравственных ценностей общества, являющихся основой формирования национального самосознания, национальной идеи.

Стратегической целью развития культуры является повышение ее социальной роли в жизни белорусских граждан, упрочение статуса Беларуси в мире как самостоятельного высококультурного государства, бережно сохраняющего свое историческое наследие, реализующего конституционные права граждан.

Главными задачами в области культуры являются сохранение и приумножение культурного потенциала страны, его рациональное использование; обеспечение максимальной доступности для граждан качественных культурных благ, повышение качества образования в сфере культуры и искусства. Предстоит сформировать также новые формы гражданского участия в общественно-культурной и социально-экономической жизни страны путем принятия закона о меценатстве и благотворительной деятельности.

В перспективе (2021–2030 гг.) стратегической целью государственной политики в сфере культуры определено упрочение всебелорусского гражданского самосознания и духовной общности белорусской нации.

V. Сфера науки. Развитие научной сферы предполагает усиление взаимодействия академической, отраслевой и вузовской науки, повышение эффективности деятельности научных организаций, создание условий для проведения научных исследований и разработок, аналогичных европейскому уровню, расширение международного научно-технического сотрудничества, усиление интеграции науки и производства, коммерциализацию результатов научно-технической деятельности и трансфер технологий.

Главной задачей государственной политики в научно-технической сфере является формирование ключевых элементов национальной инновационной системы как базового механизма управляемого перехода к экономике знаний, сочетающего традиционные и новые институты и механизмы инновационной деятельности, со встраиванием отдельных блоков в региональные и глобальные инновационные системы.

Указом Президента от 22 апреля 2015 г. № 166 утверждены приоритетные направления научно-технической деятельности в Республике Беларусь на 2016–2020 гг. Их реализация позволит создать новейшие

технологии и оборудование в области энергетики и энергосбережения, производства машиностроительной и сельскохозяйственной, электронной, вычислительной и оптоволоконной техники, новых многофункциональных материалов с уникальными свойствами и химических продуктов, фармацевтические, медицинские и биологические, информационные технологии, а также перспективные средства и технологии обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства.

В перспективе (2021–2030 гг.) развитие научно-технической деятельности будет нацелено на достижение устойчивого развития конкурентоспособной на мировом уровне национальной инновационной системы, обеспечивающей генерацию и трансфер принципиально новых научных знаний в прорывных для экономики научно-технологических направлениях.

На передний план выйдут разработки по совершенствованию искусственного интеллекта: компьютерный зрительный контакт, смарт-обработка речи, распознавание других биологических характеристик.

VI. Сфера физической культуры и спорта. В области физической культуры и спорта государственная политика направлена прежде всего на популяризацию здорового образа жизни, приобщение населения к регулярным занятиям физической культурой и спортом, сохранение устойчивой позиции Беларуси в числе сильнейших спортивных государств, в том числе создание условий для развития детско-юношеского спорта, дальнейшее совершенствование качества организации подготовки спортивного резерва национальных и сборных команд Беларуси по видам спорта

Одной из важнейших задач является проведение активной информационной кампании о здоровом образе жизни и самосохранительном поведении человека, принятие мер, направленных на поощрение здорового образа жизни.

В дальнейшем предстоит выработать единую концепцию здорового образа жизни населения, направленную на формирование нравственной личной ответственности человека за сохранение своего здоровья и здоровья членов своей семьи.

VII. Жилищно-коммунальная сфера. Государственная политика в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) направлена на обеспечение комфортных условий проживания и благоприятной среды обитания, в первую очередь за счет повышения эффективности и надежности функционирования объектов ЖКХ с одновременным снижением затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг.

Итак, социально-культурная деятельность в своей основе – непроизводственная сфера. В то же время отдельные ее участки содержат признаки производственной деятельности. Однако произведенные здесь материальные вещи (товары) имеют специфическую потребительскую стоимость: их назначение состоит в удовлетворении духовных и социальных потребностей человека.

Государство осуществляет управление, в том числе в социально-культурной сфере, посредством права.

Правовую основу государственного управления в социально-культурной сфере составляет целый ряд нормативных правовых актов, наиболее важными среди которых являются:

1) Закон Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-XII «О пенсионном обеспечении». Регулирует общественные отношения в сфере пенсионного обеспечения в Республике Беларусь, определяет категории граждан, подлежащих пенсионному обеспечению в Республике Беларусь, и их особенности в зависимости от категорий, виды пенсий, устанавливаемых в Республике Беларусь, источники пенсионного обеспечения;

2) Закон Республики Беларусь от 31 января 1995 г. № 3563-XII «Об основах государственного социального страхования». Регулирует общественные отношения, составляющие государственное социальное страхование, представляющее собой систему пенсий, пособий и других выплат гражданам Республики Беларусь за счет средств государственных страховых фондов в случаях, предусмотренных законодательством;

3) Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1999 г. № 322-З «О государственных минимальных социальных стандартах». Определяет правовые основы установления, формирования и применения государственных минимальных социальных стандартов, обеспечивающих реализацию закрепленных Конституцией социальных прав граждан;

4) Кодекс Республики Беларусь об образовании. Регулирует общественные отношения в сфере образования, включающие общественные отношения, связанные с реализацией права граждан на образование, а также общественные отношения, связанные с образовательными отношениями, целью которых является создание условий для реализации права граждан на образование;

5) Закон Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-XII «О здравоохранении». Направлен на обеспечение правовых, организационных, экономических и социальных основ государственного регулирования в области здравоохранения в целях сохранения, укрепления и восстановления здоровья населения;

6) Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 340-З «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Направлен на установление правовых и организационных основ предотвращения неблагоприятного воздействия на организм человека факторов среды его обитания в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

7) Кодекс Республики Беларусь о культуре. Регулирует общественные отношения в области охраны и использования культурных ценностей, ввоза и (или) вывоза, возврата культурных ценностей, охраны историко-культурного и археологического наследия, библиотечного, музейного дела, народных художественных ремесел, кинематографической деятельности, организации и проведения культурных мероприятий и т. д.

8) Жилищный кодекс Республики Беларусь. Регулирует общественные отношения, связанные с защитой прав граждан и организаций в области жилищных отношений, обеспечением граждан жилыми помещениями, учетом граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

9) Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-XII «О научной деятельности». Направлен на создание благоприятных условий для осуществления научной деятельности, усиление государственной поддержки науки как необходимого условия экономического и социального развития Республики Беларусь, повышения интеллектуального и культурного уровня ее граждан, укрепления авторитета и независимости государства;

10) Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 125-З «О физической культуре и спорте». Определяет правовые и организационные основы деятельности в сфере физической культуры и спорта, направлен на создание условий для развития физкультурно-оздоровительной и спортивно-массовой работы, а также для проведения спортивных мероприятий и участия в них спортсменов (команд спортсменов).

Система органов управления социально-культурной сферой определяется требованиями национальных, местных условий. Из-за сложности этой области деятельности управление в ней осуществляется множеством систем отраслевых органов управления, включающих различные иерархические ступени, звенья.

## 11.2. Управление отраслями социально-культурной сферы

**Управление в области социального обеспечения.** Согласно ст. 47 Конституции гражданам Республики Беларусь гарантируется право на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, предусмотренных законом. Государство проявляет особую заботу о лицах, утративших здоровье при защите государственных и общественных интересов.

Социальное обеспечение представляет собой систему мероприятий, направленных на материальное обеспечение, а также бытовое и культурное обслуживание пенсионеров и нетрудоспособных граждан.

Общее руководство социальным обеспечением входит в компетенцию Совета Министров. Отраслевым органом управления в области социальной защиты является ***Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь*** (Минтруда), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров от 31 октября 2001 г. № 1589 «Вопросы Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь».

Минтруда является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику, осуществляющим управление в области труда и охраны труда, занятости населения, социальной защиты, демографической безопасности, альтернативной службы, координирующим деятельность по этим направлениям других республиканских органов государственного управления, а также осуществляющим организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Национального комитета по народонаселению при Совете Министров.

К основным задачам Минтруда относятся:

1) разработка предложений и реализация основных направлений и приоритетов государственной политики по вопросам содействия занятости населения, оплаты, условий и охраны труда, государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, демографической безопасности, социального партнерства;

2) совершенствование законодательства о труде, занятости и социальной защите населения;

3) осуществление контроля за соблюдением законодательства о государственном социальном страховании, надзора за соблюдением законодательства о труде и об охране труда.

В структуру центрального аппарата Минтруда входят главные управления, управления, отделы, секторы, департаменты с правами юридического лица: Департамент государственной инспекции труда и Фонд социальной защиты населения.

В систему Минтруда входят структурные подразделения областных и Минского городского исполнительных комитетов, осуществляющие государственно-властные полномочия в области труда, занятости и социальной защиты, территориальные органы Департамента государственной инспекции труда и Фонда социальной защиты населения, государственные организации, подчиненные Минтруда.

Структурными подразделениями областных и Минского городского исполнительных комитетов являются комитеты по труду, занятости и социальной защите областных и Минского городского исполкома.

Комитет по труду, занятости и социальной защите – орган государственного управления, обеспечивающим реализацию на территории области (г. Минска) основных направлений государственной политики по комплексному решению проблем в социально-трудовой сфере.

В систему комитетов входят подразделения местных исполнительных и распорядительных органов (управления по труду, занятости и социальной защите районных и городских исполнительных комитетов, администраций районов в городах, управления (отделы) социальной защиты администраций районов в городах) и организации социального обслуживания коммунальной формы собственности (территориальные центры социального обслуживания населения, дома-интернаты для психоневрологических больных, для ветеранов, престарелых, инвалидов).

Фонд социальной защиты населения Минтруда является органом государственного управления средствами государственного социального страхования в структуре Минтруда, основными задачами которого являются реализация государственной политики по управлению средствами государственного социального страхования, разработка в пределах его компетенции предложений о совершенствовании законодательства о государственном социальном страховании, осуществление профессионального пенсионного страхования, международное сотрудничество в этих областях деятельности.

В систему Фонда входят областные и Минское городское управления с правами юридического лица, а также городские, районные и районные в городах отделы (секторы) (территориальные органы). В структуру территориальных органов входят отделы, секторы и иные структурные подразделения в соответствии с законодательством.

Департамент государственной инспекции труда является структурным подразделением центрального аппарата Минтруда с правами юридического лица, наделенным государственно-властными полномочиями и осуществляющим надзор за соблюдением законодательства о труде и об охране труда. В состав его входят управления, отделы, обособленные территориальные подразделения (областные и Минское городское управления). В состав обособленных территориальных подразделений (областных управлений) входят межрайонные отделы.

**Управление образованием и наукой.** Значение деятельности в сфере образования в современных условиях развития общества определяется тем, что она, включаясь в систему «наука – образование – производство», становится одним из важнейших факторов, с которым связывается развитие суверенитета республики, создание рыночных отношений в области экономики.

Республика Беларусь как суверенное государство имеет собственную систему образования и воспитания и гарантирует каждому своему гражданину возможность развития личности, получения образования в соответствии со способностями каждого (ст. 49 Конституции).

Согласно Кодексу об образовании все жители Республики Беларусь (включая иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории республики) имеют право на равные возможности доступа к национальной системе образования. Это гарантируется развитием учреждений образования, разнообразных видов и форм обучения, бесплатным обучением в государственных базовых школах.

Под образованием в кодексе понимаются обучение и воспитание в интересах личности, общества и государства, направленные на приобретение знаний, умений, навыков, формирование гармоничной, разносторонне развитой личности обучающегося.

Образование является объектом социального управления, осуществляемого системой государственных органов и общественных объединений, причем сфера влияния государственных органов преобладает.

В сфере управления образованием решается два вида социальных задач: образование и воспитание.

Основными направлениями государственной политики в сфере образования являются:

1) обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан в сфере образования, в том числе права на получение образования как за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, так и на платной основе;

2) обеспечение доступности образования, в том числе лицам с особенностями психофизического развития в соответствии с их состоянием здоровья и познавательными возможностями, на всех уровнях основного образования и при получении дополнительного образования;

3) создание специальных условий для получения образования лицами с особенностями психофизического развития и оказание этим лицам коррекционно-педагогической помощи и т. д.

Управление системой образования в Беларуси имеет государственно-общественный характер. ***Министерство образования Республики Беларусь*** (Минобразования) является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику в сфере образования, осуществляющим регулирование, управление и контроль за обеспечением качества образования и координирующим в этой сфере деятельность других республиканских органов государственного управления и государственных организаций.

Минобразования действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров 4 августа 2011 г. № 1049 «Об изменении, дополнении и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь по вопросам образования». К основным задачам Минобразования относятся:

1) обеспечение реализации государственной политики в сфере образования, опеки и попечительства над несовершеннолетними;

2) обеспечение функционирования системы образования Республики Беларусь, создание системы непрерывного образования;

3) проведение государственной молодежной политики;

4) проведение в пределах своей компетенции государственной политики в сфере оказания психологической помощи в системе образования.

В структуру Минобразования входят Департамент контроля качества образования с правами юридического лица, управления и отделы, а также структурные подразделения областных и Минского городского исполкома, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере образования и по делам молодежи, государственные организации, подчиненные Минобразования.

При Минобразования на общественных началах могут создаваться координационные и иные советы по направлениям деятельности в сфере образования из состава работников Минобразования, представителей заинтересованных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, организаций системы образования, общественных

объединений и иных юридических лиц. Так, в настоящее время при Минобразования созданы Координационный совет по образованию в интересах устойчивого развития, Общественно-консультативный совет по вопросам образования и Общественно-консультативный совет по развитию предпринимательства.

Департамент контроля качества образования – структурное подразделение Минобразования с правами юридического лица, наделенное государственно-властными полномочиями и осуществляющее контроль за обеспечением качества образования. Его задачами являются осуществление и совершенствование контроля за обеспечением качества образования, осуществление контроля за соблюдением лицензиатами при осуществлении образовательной деятельности законодательства, лицензионных требований и условий и другие задачи.

На уровне областных и Минского городского исполнительного комитета систему территориальных органов управления в сфере образования составляют: комитет по образованию Мингорисполкома; главные управления по образованию Брестского, Витебского, Минского и Могилевского облисполкомов; главное управление образования Гродненского облисполкома; управление образования Гомельского облисполкома.

Система территориальных органов государственного управления на уровне райисполкомов, горисполкомов, администраций районов в городах представлена управлениями (отделами) по образованию, управлениями (отделами) образования, отделами по образованию, спорту и туризму, отделами образования, спорта и туризма.

Территориальные органы государственного управления в сфере образования осуществляют учебно-методическое руководство и координацию деятельности, контроль за обеспечением качества образования и соблюдением законодательства об образовании в отношении учреждений образования, иных организаций, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность, решают иные задачи в данной сфере деятельности. В их организационном и учебно-методическом подчинении находятся дошкольные учреждения, общеобразовательные школы, лицеи и гимназии, детские и молодежные специализированные учебно-спортивные заведения системы образования административно-территориальной единицы, межшкольные учебно-производственные комбинаты, внешкольные учреждения, детские интернатные учреждения всех типов, санаторно-лесные школы.

По отношению к высшим и средним специальным учреждениям образования, находящимся на территории области, комитет и управления выступают в качестве координаторов их кадрового обеспечения.

Государственное управление в сфере образования осуществляют также иные органы государственного управления, имеющие подчиненные учреждения образования, например МВД, МЧС, Минобороны.

Образование непосредственно связано с наукой. Наука как форма общественного сознания представляет собой исторически сложившуюся систему упорядоченных знаний, истинность которых проверяется и постоянно уточняется в ходе общественной практики.

Наука – важнейший фактор духовной жизни людей, один из решающих компонентов культуры, всестороннего развития личности.

В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 5 марта 2002 г. № 7 «О совершенствовании государственного управления в сфере науки» систему органов государственного управления в сфере науки составляют ГКНТ, Академия наук, ВАК.

ГКНТ является республиканским органом государственного управления в области науки и действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2004 г. № 282.

ГКНТ проводит государственную политику, осуществляет регулирование и управление в сферах научно-технической и инновационной деятельности, охраны прав на объекты интеллектуальной собственности, координирует деятельность в этих сферах других республиканских органов государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь.

К основным задачам ГКНТ относятся:

1) реализация государственной политики в сферах научно-технической и инновационной деятельности, охраны прав на объекты интеллектуальной собственности;

2) организационно-экономическое регулирование вопросов развития научно-технической и инновационной деятельности и охраны прав на объекты интеллектуальной собственности;

3) планирование подготовки научных работников высшей квалификации в целом по республике и по отраслям науки, в установленном порядке контроль за эффективностью деятельности аспирантур (докторантур);

4) анализ уровня проводимых исследований и разработок, выработка предложений по повышению их экономической эффективности;

5) координация деятельности республиканских органов государственного управления, организаций в сферах научно-технической и инновационной деятельности, а также охраны прав на объекты интеллектуальной собственности.

Ведущая роль в организации науки принадлежит Академии наук, которая действует на основании Закона от 5 мая 1998 г. № 159-З «О Национальной академии наук Беларуси» и устава, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 3 февраля 2003 г. № 56.

Академия наук является высшей государственной научной организацией Республики Беларусь, осуществляющей организацию и координацию фундаментальных и прикладных научных исследований, выполняемых всеми субъектами научной деятельности, проведение фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, организационно-техническое обеспечение проведения государственной научной экспертизы, выступает в качестве головной организации республики по научно-методическому обеспечению развития информатизации, а также осуществляет в пределах полномочий, установленных законодательными актами и уставом, отдельные функции республиканского органа государственного управления.

ВАК является подчиненным Президенту республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику и осуществляющим государственное регулирование в области аттестации научных, в том числе научно-педагогических, работников высшей квалификации.

ВАК действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2013 г. № 560.

**Управление культурой.** Культура в ее разнообразных проявлениях образует самостоятельную отрасль социально-культурного строительства и соответствующую отрасль государственного управления – управление культурой.

Кодексом о культуре «культура» определяется как совокупность культурных ценностей и культурная деятельность.

Под сферой культуры понимается отрасль социальной сферы, связанная с осуществлением и обеспечением культурной деятельности в соответствии с направлениями, предусмотренными Кодексом о культуре. Другими словами, культура – не самостоятельная сфера, а часть социальной сферы, направленной на удовлетворение духовных потребностей людей.

Субъектами культурной деятельности являются: граждане, в том числе индивидуальные предприниматели, работники культуры, творческие работники, меценаты культуры; организации культуры, а также учреждения образования, научные организации, другие юридические лица и их подразделения, осуществляющие и (или) обеспечивающие культурную деятельность; коллективы художественного творчества, не являю-

щиеся организациями культуры и подразделениями юридических лиц; творческие союзы, иные общественные объединения в сфере культуры; государственные органы и органы территориального общественного самоуправления; международные организации и межгосударственные образования; спонсоры культуры; другие юридические лица, которые способствуют сохранению, развитию и распространению и (или) популяризации культуры.

Среди основных направлений государственной политики в сфере культуры можно отметить сохранение и развитие белорусской национальной культуры и языка; обеспечение прав и свобод, защиту интересов граждан в сфере культуры; обеспечение охраны историко-культурного и археологического наследия; создание условий для сотрудничества в сфере культуры государственных органов с коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями. Кроме того, государство обеспечивает разработку и реализацию государственных, региональных и отраслевых программ, направленных на сохранение и развитие культуры, и т.д.

***Министерство культуры Республики Беларусь*** (Минкультуры) является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику в сфере культуры и координирующим в этой сфере деятельность других республиканских органов государственного управления и местных исполнительных и распорядительных органов областного и базового территориального уровней.

Минкультуры действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров от 17 января 2017 г. № 40 «Вопросы Министерства культуры». К основным задачам Минкультуры относятся:

1) проведение государственной политики в сфере культуры и осуществление государственного управления в этой сфере;

2) определение общей стратегии развития сферы культуры;

3) обеспечение сохранения, развития, распространения и (или) популяризации белорусской национальной культуры и языка;

4) обеспечение прав и свобод, защита законных интересов граждан в сфере культуры;

5) содействие обеспечению общедоступности культурной деятельности и культурных благ, повышению их качества;

6) создание условий для развития юридических лиц всех форм собственности, осуществляющих культурную деятельность.

В систему Минкультуры входят структурные подразделения областных и Минского городского исполкома, осуществляющие государствен-

но-властные полномочия в сфере культуры, и подчиненные Минкультуры государственные организации.

При Минкультуры могут создаваться на общественных началах общественные советы (комиссии) и иные консультационные органы (экспертные формирования) из числа творческих работников, работников культуры, иных граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, работников Минкультуры, представителей иных государственных органов, органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений, научных организаций и иных юридических лиц.

Государственное управление в сфере культуры на территории г. Минска и областей осуществляют управления культуры Мингорисполкома, Брестского, Витебского, Гродненского, Могилевского облисполкомов, а также отделы культуры, входящие в состав главных управлений идеологической работы, культуры и по делам молодежи Минского и Гомельского облисполкомов. Данные структурные подразделения подчиняются областным и Минскому городскому исполкому и Минкультуры и выполняют задачи по реализации на территории соответствующих административно-территориальных единиц государственной политики в сфере культуры, искусства, охраны историко-культурных ценностей, развитию профессионального и самодеятельного искусства, сохранению традиционной народной культуры, содействию сохранению национального культурного наследия, имеющего значение для народа Беларуси, его духовного и морального совершенствования, формирования национального самосознания и т. д.

Структурными подразделениями городских, районных исполкомов, администраций районов в городах, осуществляющими государственное управление в сфере культуры, являются отделы культуры, отделы идеологической работы, культуры и по делам молодежи.

Управления и отделы руководят подведомственными учреждениями культуры: театрами, концертными организациями, художественными коллективами, цирками, библиотеками, музеями, клубами, музыкальными и художественными школами и т. д. Органы государственного управления этой сферы свою практическую деятельность проводят в тесном сотрудничестве с творческими союзами (писателей, композиторов, художников, архитекторов), добровольными обществами (театральными, хоровыми, обществами по охране памятников истории и культуры).

**Управление физической культурой и спортом.** Неотъемлемой частью национальной культуры и истории белорусского народа являются физическая культура и спорт. Они призваны содействовать гармониче-

скому развитию личности, достижению высокого уровня трудоспособности и активного долголетия, установлению здорового образа жизни.

Физическая культура – это составная часть культуры, сфера деятельности, представляющая собой совокупность видов деятельности, основанных на духовных и материальных ценностях, создаваемых и используемых обществом в целях физического развития человека, совершенствования его двигательной активности, направленная на укрепление его здоровья и способствующая гармоничному развитию личности.

Спорт – сфера деятельности, представляющая собой совокупность видов спорта, сложившаяся в форме спортивных соревнований и подготовки к ним. В свою очередь, вид спорта – это часть спорта, представляющая собой обособленную сферу общественных отношений, имеющая специфические особенности, правила спортивных соревнований, среду занятий, используемые спортивный инвентарь и оборудование.

Республиканским органом управления в сфере физической культуры и спорта является ***Министерство спорта и туризма Республики Беларусь*** (Минспорта), которое действует в соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 125-З «О физической культуре и спорте» и Положением, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 963 «Вопросы Министерства спорта и туризма Республики Беларусь».

Минспорта проводит единую государственную политику в сфере физической культуры, спорта и туризма, осуществляет координацию деятельности в этой сфере иных республиканских органов государственного управления.

К основным задачам Минспорта относятся:

1) государственное регулирование и управление в сфере физической культуры, спорта и туризма, создание условий для развития организаций всех форм собственности, осуществляющих деятельность в сфере физической культуры, спорта и туризма;

2) проведение единой государственной политики в сфере физической культуры, спорта и туризма, координация деятельности в этой сфере иных республиканских органов государственного управления;

3) руководство подготовкой спортивного резерва, спортсменов высокого класса;

4) пропаганда физической культуры, спорта и туризма, здорового образа жизни посредством выпуска популярных печатных изданий, методических разработок, наглядных пособий и материалов, рекламных видеороликов, изданий, плакатов и стендов.

В структуру Минспорта входят Департамент по туризму с правами юридического лица, главное управление, управления, отделы и секторы.

Департамент по туризму является структурным подразделением центрального аппарата Минспорта, наделенным государственно-властными полномочиями, и осуществляет функции Минспорта в области туризма. Его задачами являются: обеспечение всесторонней государственной поддержки развития туризма; формирование и реализация государственной политики в области туризма; разработка концепций развития туризма в республике и методов их реализации и др.

В систему Минспорта входят структурные подразделения областных и Минского городского исполкомов, обеспечивающие реализацию государственной политики в сфере физической культуры, спорта и туризма, а также государственные организации, подчиненные Минспорта.

На местном уровне в системе Минспорта функционируют областные, городские и (или) межрегиональные учреждения спортивной медицины.

Местными органами государственного управления являются главное управление спорта и туризма Мингорисполкома, управления спорта и туризма облисполкомов, а на уровне райисполкомов, горисполкомов, администраций районов в городах – отделы спорта и туризма, отделы по образованию, спорту и туризму, отделы образования, спорта и туризма.

Местные органы руководят делами физкультуры и спорта на своей территории; утверждают планы размещения на территории спортивных зданий и сооружений независимо от подчиненности; принимают меры по развитию зон массового отдыха, занимаются их оснащением и благоустройством, осуществляют контроль за использованием этих зон.

Учреждениями физической культуры и спорта являются спортивные комплексы, дворцы спорта, стадионы, детские спортивные школы, федерации по видам спорта и т. п.

В своей деятельности Минспорта взаимодействует с Национальным олимпийским комитетом Республики Беларусь, добровольными спортивными обществами, федерациями и другими общественными объединениями по физической культуре и спорту.

**Управление здравоохранением.** Здравоохранение – отрасль деятельности государства, целью которой являются организация и обеспечение доступного медицинского обслуживания населения.

В соответствии со ст. 45 Конституции гражданам гарантируется право на охрану здоровья, включая бесплатное лечение в государственных учреждениях здравоохранения. Это право обеспечивается также развити-

ем физической культуры и спорта, мерами по оздоровлению окружающей среды, возможностью пользоваться оздоровительными учреждениями.

Полномочия органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций в отрасли охраны здоровья закреплены Законом Республики Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-XII «О здравоохранении».

Республиканским органом государственного управления в этой сфере является ***Министерство здравоохранения Республики Беларусь*** (Минздрав), которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров от 28 октября 2011 г. № 1446 «О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 360». К основным задачам Минздрава относятся:

1) проведение единой государственной политики в области здравоохранения;

2) организация оказания медицинской помощи населению Республики Беларусь;

3) организация обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и проведение соответствующих мероприятий, осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Минздрав является государственным органом, ответственным за результаты медицинской и фармацевтической деятельности организаций здравоохранения, находящихся в ведении других республиканских органов государственного управления и иных организаций.

В систему Минздрава входят:

1) главные управления по здравоохранению (здравоохранения) облисполкомов и комитет по здравоохранению Мингорисполкома;

2) областные центры гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья, Минский городской центр гигиены и эпидемиологии, городские, районные, зональные и районные в городах центры гигиены и эпидемиологии;

3) государственные организации, подчиненные Минздраву.

Минздрав осуществляет свою деятельность во взаимодействии с республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными, местными Советами депутатов, местными исполнительными и распорядительными органами, международными и иными организациями.

Главные управления по здравоохранению (здравоохранения) облисполкомов, комитет по здравоохранению Мингорисполкома осуществляют: реализацию государственной политики в области охраны здоровья населения административно-территориальных единиц; руководство деятельностью лечебно-профилактических и иных учреждений и предприятий, находящихся в их ведении; обеспечение населения необходимой медицинской помощью; проведение мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемического благополучия населения и т. д.

Низовыми звеньями системы здравоохранения являются поликлиники, больницы, станции скорой помощи, медицинские пункты, санатории, дома отдыха и т. д.

Государственное управление в области здравоохранения осуществляют также иные органы государственного управления, имеющие подчиненные организации здравоохранения, например МВД, Минобороны.

**Управление жилищно-коммунальным хозяйством.** ЖКХ – важнейшая многоотраслевая социально-экономическая сфера деятельности, целью которой является обеспечение комфортных условий для проживания граждан и создание благоприятной среды обитания.

В сферу ЖКХ включены жилищное хозяйство, водоснабжение и водоотведение, теплоэнергетика, обращение с твердыми коммунальными отходами, благоустройство, санитарная очистка и озеленение населенных пунктов.

Согласно ст. 46 Конституции гражданам гарантируется право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права, а согласно ст. 48. граждане имеют право на жилище. Реализация данных прав обеспечивается в том числе и посредством проведения государственной политики в сфере ЖКХ.

Структура управления ЖКХ включает в себя Министерство жилищно-коммунального хозяйства, соответствующие структурные подразделения местных исполнительных и распорядительных органов, государственные объединения, республиканские (кроме организаций, входящих в систему Минэнерго), областные, городские и районные коммунальные унитарные предприятия.

Республиканским органом государственного управления в сфере ЖКХ является ***Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь*** (Минжилкомхоз), действующее на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 968 «Вопросы Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь».

К основным задачам Минжилкомхоза относятся:

1) формирование и реализация государственной политики в ЖКХ и координация деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству;

2) осуществление мер по реализации единой государственной политики в области обращения с коммунальными отходами;

3) проведение государственной политики в области погребения и похоронного дела.

В систему Минжилкомхоза входят:

1) государственные организации, подчиненные Минжилкомхозу;

2) структурные подразделения местных исполнительных и распорядительных органов, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере ЖКХ, организации коммунальной формы собственности, управление деятельностью которых осуществляют указанные структурные подразделения, а также объединяющие такие организации государственные объединения;

3) хозяйственные общества, акции (доли в уставных фондах) которых принадлежат Республике Беларусь и переданы в управление Минжилкомхоза.

На местном уровне государственное управление в сфере ЖКХ осуществляют:

1) управление городского хозяйства и энергетики, управление жилищной политики Мингорисполкома;

2) главное управление ЖКХ Витебского облисполкома;

3) управление ЖКХ и по проблемам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС Гомельского облисполкома;

4) управления ЖКХ Минского, Гродненского, Могилевского, Брестского облисполкомов.

Указанные органы и организации непосредственно руководят подчиненными организациями ЖКХ, осуществляют методологическое обеспечение и координацию деятельности организаций, эксплуатирующих объекты ЖКХ независимо от форм собственности, контроль за исполнением ими правил и норм технической эксплуатации, обеспечивают своевременное, полное и качественное предоставление потребителям комплекса жилищно-коммунальных услуг и т. д.

На уровне райисполкомов, горисполкомов, администраций районов в городах система органов государственного управления представлена: управлениями (отделами) ЖКХ; отделами архитектуры, строительства

и жилищно-коммунального хозяйства; отделами жилищной политики; отделами городского хозяйства; отделами ЖКХ и благоустройства.

Местные исполнительные и распорядительные органы в соответствии с законодательством обеспечивают эффективное управление коммунальной собственностью, комплексное развитие жилищного фонда, осуществляют управление им и контроль за эксплуатацией, газо-, электро-, тепло- и водоснабжение, водоотведение, снабжение граждан топливом и оказание иных жилищно-коммунальных услуг на соответствующей территории и т. д.

Низовыми звеньями системы ЖКХ являются республиканские унитарные предприятия, а также областные, городские и районные коммунальные унитарные предприятия.

Глава 12

# РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК

## 12.1. Общие положения об административно-политической сфере (сфере безопасности и правопорядка)

*Административно-политическая сфера* – это сфера профессиональной деятельности государственных органов и учреждений, осуществляющих на постоянной основе функции государства, целью деятельности которых является обеспечение законности и правопорядка на его территории, защита общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Само название «административно-политическая сфера» указывает на то, что суть и предназначение государственных органов и организаций, образующих ее субъектный состав, заключается в реализации политической функции государства.

В теории права и государства под политической функцией государства понимается обеспечение государственной и общественной безопасности, социального и национального согласия, подавление сопротивления противоборствующих социальных сил, охрана суверенитета государства от внешних посягательств и т. п.[1] Вместе с тем все же следует оговориться, что классификация, предполагающая выделение среди иных групп функ-

1 См.: Теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 285.

ций государства такой, как политическая, отечественными учеными рассматривается в качестве абстрактной, абстрагированной от конкретных исторических условий, а потому выступает дискуссионной[1].

По поводу административно-политической сферы логичным видится утверждение А.Н. Крамника о том, что «такое название сферы весьма неудачно: оно не отражает сущности этой сферы в отличие от названия других сфер, так как термины „административный“ и „политический“ в полной мере относятся и к другим сферам государственного управления». Кроме того, как считает А.Н. Крамник, название данной сферы с использованием слов «безопасность» и «правоохрана» более созвучно этой сфере, хотя оно тоже не в полной мере раскрывает ее сущность, одинаково охватывая все отрасли управления[2].

Более устоявшейся в юридической литературе признана позиция, в соответствии с которой данная сфера обозначается не как сфера безопасности и правоохраны, а как сфера безопасности и правопорядка.

Как таковая безопасность – явление многогранное и многофакторное, затрагивающее все сферы жизнедеятельности общества, все виды человеческой деятельности.

В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова понятие «безопасный» трактуется как «не угрожающий опасностью, защищающий от опасности», а термин «безопасность» обозначается как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности».

Отсюда следует, что безопасность есть состояние того или иного субъекта (объекта), характеризующееся отсутствием опасности. Характерным для субъекта (объекта) обеспечения безопасности выступает способность и возможность предотвратить и устранить опасность, локализовать источники опасности, обеспечить защиту от деструктивно направленной деятельности. В свою очередь, под опасностью в чисто филологическом смысле понимается способность причинить какой-нибудь вред, а также угроза жизни и здоровью человека, иным его ценностям.

Проблема предотвращения и устранения возникающей или уже возникшей опасности встает тогда, когда появляется потенциальная опасность для объекта, системы. В то же время в зависимости от объекта опасности – личности, общества, государства – именуется и соответству-

---

[1] См.: Вишневский А.Ф, Горбаток Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права. С. 106.

[2] См.: Административно-правовые основы государственного управления : учеб. пособие / под общ. ред. А.Н. Крамника. Минск, 2004. С. 326.

ющий вид безопасности – личная, общественная или государственная. Соответственно, объектами государственно-правовой защиты выступают личность (ее конституционные права, свободы и законные интересы), общество (его материальные и духовные ценности, система общественных отношений, охраняемых нормами права) и государство (его независимость, территориальная целостность, суверенитет, конституционный строй).

Больше всего вопросов вызывает понятие общественной безопасности. Система действующих нормативных правовых актов активно используетего, однако прямая его законодательная формулировка, как и официальное разъяснение, отсутствуют.

В общем, широком понимании общественную безопасность принято определять как состояние защищенности личности и общества от совокупности противоправных, техногенных, природных, космических, экологических и иных угроз, обеспечиваемое различными по своему характеру и значимости мерами. В более узком, специальном значении общественная безопасность определяется как состояние защищенности жизни и здоровья граждан, интересов общества от противоправных посягательств на улицах, стадионах, в парках, скверах, во всех видах общественного транспорта, в культурных, образовательных, религиозных, учреждениях и иных общественных местах, обеспечиваемое правовыми, организационными, инженерно-техническими, воспитательными, принудительными и иными мерами на законных основаниях[1].

На постсоветском пространстве определение понятия «общественная безопасность» впервые нашло свое юридическое оформление в Модельном законе «О безопасности», принятом постановлением Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Таджикистан от 15 октября 1999 г. № 9–9 (далее – Модельный закон). Согласно ст. 1 Модельного закона под общественной безопасностью понимается состояние защищенности жизни, здоровья и благополучия граждан, а также ценностей общества от возможных опасностей и угроз, способных нанести им ущерб.

[1] См.: Ильичев, И. Е. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий / И. Е. Ильичев, Богмацера, Э. В. // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2018, № 1. – С. 11–19. – С. 13; Коротких А.Г. О сути и значении понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. № 3. – С. 37–42.

Единственным нормативным правовым актом, определяющим понятие «общественная безопасность» в национальном законодательстве Республики Беларусь, является Положение о применении систем безопасности и телевизионных систем видеонаблюдения, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11 декабря 2012 г. № 1135. Согласно п. 2 данного Положения под общественной безопасностью понимается урегулированная нормами права система общественных отношений, целями функционирования которой являются обеспечение личного и имущественного спокойствия, безопасности, создание условий для реализации прав граждан, обеспечения функционирования государственных органов, организаций.

В п. 19 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь термин «общественная безопасность» употреблен в качестве самостоятельного по отношению к понятию «государственная безопасность». Логично предположить, что общественная безопасность, наряду с государственной безопасностью, выступает одной из составных частей национальной безопасности. Однако определения общественной безопасности в п. 4 Концепции, разъясняющем используемую в ней терминологию, не содержится.

В то же время в Концепции нашел отражение термин «социальная безопасность». Под социальной безопасностью понимается состояние защищенности жизни, здоровья и благосостояния граждан, духовно-нравственных ценностей общества от внутренних и внешних угроз.

Понятие «социальная безопасность», данное Концепцией, фактически идентично содержащемуся в ст. 1 Модельного закона понятию «общественная безопасность». Кроме того, понятия «общественный» и «социальный» имеют общую этимологическую природу (лат. socialis – общественный). Отсюда следует, что общественная безопасность, равно как и социальная безопасность, являют собой состояние защищенности жизни, здоровья и благосостояния граждан, духовно-нравственных ценностей общества от внутренних и внешних угроз.

В Положении о применении систем безопасности и телевизионного видеонаблюдения общественная безопасность рассматривается в качестве определенных форм отношений, специфических взаимодействий, а значит, деятельности. Во всех иных приведенных определениях, как и в доктрине административного права, общественная безопасность предстает в виде состояния защищенности.

Несмотря на эти противоречия во всех приведенных выше нормативных формулировках общественная безопасность рассматривается в виде

цели, которую составляют выявление, устранение и предупреждение угроз, способных нанести ущерб общественным интересам, соответствующим общественным отношениям фактически во всех сферах функционирования общества и его институтов.

Гораздо менее дискуссионно понятие «правопорядок», которое в общетеоретической литературе определяется практически единообразно. Под правопорядком понимают прямое следствие единства права и государственной власти; такой порядок, при котором правовое положение всех субъектов права и их взаимоотношения не только четко определены нормативными правовыми актами, но и всесторонне защищены государством. Правопорядок – такое состояние регулируемых правом общественных отношений, при котором они соответствуют правовым предписаниям вследствие строгого и неукоснительного их исполнения[1].

Таким образом безопасность и правопорядок, выступая базовыми категориями системы реализации политической функции государства, служат ключевым критерием выделения сферы безопасности и правопорядка (административно-политической сферы) в качестве самостоятельной сферы государственного управления.

## 12.2. Понятие и особенности государственного управления в сфере безопасности и правопорядка. Органы, осуществляющие общее государственное управление в сфере безопасности и правопорядка

Административно-политическое строительство как специфическая разновидность социальной деятельности включает многообразные по уровням и содержанию системы:

1) область административно-политической деятельности;

2) ее отрасли: оборону, государственную безопасность, внутренние дела, иностранные дела, юстицию, таможенное дело.

Группировка отраслей в область административно-политического строительства обусловлена объективными факторами. Эти отрасли обладают общими свойствами. Следует учитывать, что деятельность административно-политических органов направлена преимущественно на по-

[1] См.: Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права. С. 445–446.

вседневную практическую реализацию административно-политических функций государства – внешних и внутренних. Это функции обороны страны, обеспечения государственной и общественной безопасности, охраны правопорядка, развития политических, экономических и культурных связей с зарубежными государствами.

Вместе с тем государственные органы, осуществляющие свою деятельность в административно-политической сфере государственного управления, участвуют в реализации и других функций государства. Например, органы государственной безопасности, внутренних дел, таможенные органы, участвуя в обеспечении экономической безопасности государства, способствуют укреплению экономического базиса, подъему экономики страны. Вооруженные силы Республики Беларусь помимо своей основной задачи – защиты Отечества самим фактом своего существования создают условия для мирного созидательного труда. Кроме того, армия играет огромную воспитательную роль для молодого поколения.

Для осуществления государственного управления в отраслях административно-политической сферы создана специальная система органов государственного управления, которая является составной частью аппарата государственного управления, поэтому ей присущи черты, общие для звеньев данной системы. Здесь действует закономерность соотношения общего и особенного, целого и части. Являясь частью целостной системы, органы административно-политического управления – относительно самостоятельные подсистемы в сфере (отрасли) государственного управления.

Государственному управлению во всех отраслях и сферах свойственно сочетание методов убеждения и принуждения. Но для данной сферы из-за специфики деятельности характерен значительный по сравнению с другими сферами удельный вес принудительных средств, в том числе применение непосредственной материальной силы и иного государственного принуждения, а также использование различного рода режимных мероприятий и разрешительной системы.

Среди режимных мероприятий, применяемых в сфере административно-политического управления, можно выделить режим охраны государственных секретов, пограничный, таможенный режимы, разрешительную систему, связанную с оборотом оружия и боеприпасов, функционированием объектов разрешительной системы, и т. д.

Отраслевые системы органов управления в административно-политической сфере имеют определенную степень централизации. Особенно это характерно для обороны, государственной безопасности, внешних

экономических и культурных связей. Однако централизация подчинения многих местных органов административно-политического управления не означает отсутствия у них связи с местными органами управления. Так, территориальные органы системы органов внутренних дел и юстиции находятся в двойном подчинении, являясь структурами местных органов государственного управления.

С учетом задач, решаемых в области административно-политической деятельности, государство создает соответствующий механизм реализации функций управления в этой области деятельности.

Основными звеньями государственной системы обеспечения безопасности выступают Президент, Совет Министров как центральный коллегиальный орган исполнительной власти, республиканские и местные органы исполнительной власти Республики Беларусь, на которые государством возложена реализация функций обеспечения правопорядка на территории Республики Беларусь, внешней и внутренней безопасности белорусского государства.

Согласно ст. 79 Конституции Президент гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

В соответствии со ст. 17 Закона «О Президенте Республики Беларусь» в области административно-политического строительства Президент:

1) обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики;

2) ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает и отзывает дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях;

3) вводит на территории Республики Беларусь или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение;

4) формирует и руководит Советом Безопасности Республики Беларусь;

5) является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами Республики Беларусь;

6) назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных сил Республики Беларусь;

7) вводит на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы или нападения военное положение, объявляет полную или частичную мобилизацию с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики, а также осуществляет иные функции.

Функции общего руководства в сфере безопасности и правопорядка сосредоточены на уровне высших органов государственной власти.

Согласно ст. 97 Конституции Палата представителей Национального собрания рассматривает проекты законов, в том числе об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, военной доктрины; о ратификации и денонсации международных договоров; об основном содержании и принципах осуществления прав, свобод и обязанностей граждан; о гражданстве, статусе иностранцев и лиц без гражданства; о судоустройстве, судопроизводстве и статусе судей; об уголовной ответственности; об амнистии; об объявлении войны и о заключении мира; о правовом режиме военного и чрезвычайного положения и т. д.

В соответствии со ст. 19 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров в области обеспечения законности и правопорядка:

1) принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

2) обеспечивает защиту личности от любых противоправных деяний, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство, а также защиту гражданина Республики Беларусь как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами;

3) руководит деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций по обеспечению законности и правопорядка, реализации государственных программ по борьбе с преступностью и осуществляет иные функции.

В соответствии со ст. 20 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», Совет Министров в области обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства:

1) принимает меры по обеспечению национальной безопасности и обороноспособности, защите независимости и территориальной целостности Республики Беларусь;

2) осуществляет контроль за выполнением государственной программы вооружения;

3) осуществляет руководство подготовкой граждан Республики Беларусь к военной службе, их призывом на военную службу, службу в резерве и обеспечивает создание военнообученного резерва;

4) вносит на утверждение Президенту план накопления материальных ценностей в государственном материальном резерве и план накопления материальных ценностей в мобилизационном материальном резерве;

5) осуществляет руководство гражданской обороной Республики Беларусь;

6) организует разработку и обеспечивает выполнение государственных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и выполняет иные функции.

В соответствии со ст. 21 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров в области внутренней и внешней политики Республики Беларусь:

1) разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь и принимает меры по их реализации;

2) осуществляет координацию деятельности в области отношений Республики Беларусь с иностранными государствами и международными организациями;

3) принимает практические меры по реализации и защите внешнеполитических интересов Республики Беларусь;

4) заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции;

5) принимает меры по обеспечению исполнения международных договоров Республики Беларусь и выполняет иные функции.

Местные исполнительные и распорядительные органы реализуют свою компетенцию в административно-политической сфере в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В соответствии со ст. 41 Закона исполкомы в области административно-политического строительства:

1) осуществляют деятельность по профилактике правонарушений;

2) совместно с правоохранительными органами осуществляют деятельность по охране общественного порядка;

3) участвуют в борьбе с коррупцией, противодействии экстремизму, в том числе терроризму и выполняют иные функции.

## 12.3. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления, входящие в сферу безопасности и правопорядка

**Административно-правовые основы управления в области внутренних дел.**

Функции управления приобретают конкретное содержание, когда реализуются в рамках определенной системы управления. Для оказания воздействия на внутренние дела Республики Беларусь, которое предопределяло бы их требуемое состояние, в структуре государственного аппарата создана специальная отраслевая система, которая в юридической литературе, законодательстве Республики Беларусь отождествляется с системой ОВД.

Наличие системы ОВД объективно обусловлено:

1) образованием Республики Беларусь как суверенного государства;

2) формированием в ней государственных органов как одного из основных признаков государственности;

3) задачами борьбы с преступностью, охраны общественного порядка на всех уровнях управления обществом;

4) сложившимся административно-территориальным делением и вытекающей отсюда необходимостью в едином организационном центре.

Построение отраслевой системы управления внутренними делами направлено на достижение следующих основных целей:

1) обеспечение реализации общегосударственных интересов в отрасли;

2) создание условий для осуществления единой стратегии борьбы с преступностью в масштабах всего государства;

3) осуществление соответствующих функций в пределах всех административно-территориальных единиц;

4) охват всех функций управления в сфере внутренних дел с одновременным определением организационных звеньев, их осуществляющих;

5) реализацию функций в том органе и на том управленческом уровне, как это требуют централизм и децентрализм, а также другие принципы государственного управления;

6) обеспечение координации и взаимодействия ОВД на всех уровнях системы;

7) установление компетенции системы в целом и входящих в нее органов и подразделений;

8) обеспечение повсеместного строгого соблюдения законности и дисциплины в деятельности всех звеньев системы МВД.

Основы построения системы ОВД юридически закреплены Конституцией, Законом «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», положениях о республиканском, территориальных органах управления, входящих в данную систему.

В соответствии со ст. 1 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» ОВД – государственные правоохранительные органы, осуществляющие борьбу с преступностью, охрану общественного порядка и обеспечивающие общественную безопасность в соответствии с задачами, возложенными на них этим законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

ОВД являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

ОВД – это государственные органы, являющиеся частью государственного аппарата, образованные в установленном законодательными актами порядке и наделенные государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления возложенных на них функций государства.

Являясь государственными органами, ОВД обладают рядом общих черт, присущих всем государственным органам и отличающих их от иных организаций:

1) состав и порядок деятельности ОВД определяется Конституцией Республики Беларусь, законом об ОВД и принятыми на их основе нормативными правовыми актами;

2) ОВД имеют четко определенную законом организационную структуру;

3) организационные и функциональные звенья системы ОВД уполномочены государством решать строго определенные задачи и осуществлять функции;

4) ОВД несут ответственность перед государством за свою деятельность.

Наличие государственно-властных полномочий является основным юридическим признаком любого государственного органа. Содержание государственно-властных полномочий ОВД включает:

1) право ОВД издавать юридические акты, обязательные для исполнения теми, кому они адресованы;

2) выход властных требований ОВД за рамки данных органов и распространение на ту сферу (область) деятельности, с которой связано их функционирование;

3) право ОВД на обеспечение реализации принимаемых ими актов путем использования от имени государства соответствующих мер воспитания, стимулирования, убеждения;

4) право на осуществление от их имени надзора (наблюдения) за исполнением требований правовых актов;

5) право в необходимых случаях и в целях обеспечения выполнения требований издаваемых ими правовых актов применять установленные меры принуждения.

Указание на то, что ОВД действуют в соответствии с задачами, возложенными на них Законом «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» и иными законодательными актами Республики Беларусь, означает их автономность в пределах компетенции и позволяет определить пределы полномочий. Задачи предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, борьбы с преступностью решают многие государственные органы, но компетенция каждого из них четко определена законодательством Республики Беларусь. Это позволяет отграничить правоохранительную деятельность ОВД от деятельности иных правоохранительных органов: таможенных, финансовых расследований, государственной безопасности и др.

Особое место ОВД в правоохранительной системе государства и системе органов исполнительной власти определяется:

1) многообразием правоохранительных и иных функций, реализуемых органами и учреждениями (фактически ОВД в том или ином объеме осуществляют все правоохранительные функции, включая юридическую защиту своих сотрудников);

2) наличием исключительных сфер правоохранительной деятельности, отнесенных к их ведению (например, обеспечение безопасности дорожного движения);

3) наличием организационных структур на всех уровнях государственно-территориального устройства Республики Беларусь;

4) существенным объемом полномочий сотрудников, в том числе исключительных (применение специальных мер принуждения – оружия, физической силы, специальных средств, боевой и специальной техники);

5) особым порядком комплектования и прохождения службы (высоким уровнем милитаризации);

6) наличием значительного количества вооружения, боевой и специальной техники;

7) традиционным восприятием ОВД (милиции) основной массой населения как главной правоохранительной силы государства.

ОВД являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь. В соответствии с п. 60 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь для решения задач обеспечения национальной безопасности в соответствии с Конституцией, законами, нормативными правовыми актами Президента создаются силы обеспечения национальной безопасности, в состав которых входят: Вооруженные Силы, органы государственной безопасности, органы пограничной службы, внутренние войска МВД, Служба безопасности Президента, ОАЦ, другие войска и воинские формирования, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз, ОВД, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, органы финансовых расследований, таможенные органы, орган финансового мониторинга, подразделения (службы) иных государственных органов, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте, безопасность связи и информации, а также охрану окружающей среды, и другие.

ОВД являются единой системой государственных органов. В основе их организационного построения лежат территориальный и предметный (функциональный) принципы.

В соответствии со ст. 11 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» систему ОВД организационно образуют:

1) МВД (центральный аппарат);

2) территориальные ОВД – главное управление внутренних дел Минского городского исполнительного комитета, управления внутренних дел областных исполнительных комитетов, управления, отделы внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций), а также отделы внутренних дел на транспорте и отделения внутренних дел на транспорте;

3) учреждения образования и организации здравоохранения, созданные для обеспечения решения задач, возложенных на ОВД.

В качестве составных элементов в данную систему входят территориальные ОВД. Деятельность каждого из них охватывает определенную административно-территориальную единицу Республики Беларусь, а сами территориальные ОВД являются структурными подразделениями местных органов государственного управления.

Однако необходимо отметить, что подчиненность ОВД местным органам государственного управления носит ограниченный характер и определяется положениями ст. 10 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь».

В системе ОВД функционируют государственные учреждения (например, автохозяйство МВД), республиканские унитарные предприятия (например, объединенная редакция МВД), исправительные учреждения, республиканские производственные унитарные предприятия (например, исправительная колония № 2 г. Бобруйска), учреждения образования (например, Академия МВД).

Помимо организационных звеньев в систему ОВД входят функциональные звенья. Функционально система ОВД состоит: из милиции; подразделений по гражданству и миграции; подразделений охраны; подразделений финансов и тыла; органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

В систему ОВД входят также иные подразделения, которые создаются по решению министра внутренних дел, если иное не определено Президентом, и другие организации, создаваемые по решению Президента.

Основные (общие) задачи системы ОВД определены ст. 2 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь». К ним относятся:

1) защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств в соответствии с компетенцией ОВД;

2) защита интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

3) защита собственности от преступных и иных противоправных посягательств.

Следует отметить, что Законом «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» допускается возложение на ОВД иных задач, однако только нормативными правовыми актами, юридически определенными как законодательные.

Достижение целей деятельности и решение задач ОВД осуществляются посредством выполнения комплекса функций ОВД.

ОВД – сложная социальная система, поэтому функции этой системы обусловливают способы и закономерности ее организации детерминируют основные принципы построения и деятельности, указывают на вопросы, решением которых должны заниматься их структурные подразделения и сотрудники, определяют содержание их компетенции.

Определение функций ОВД в законодательстве Республики Беларусь отсутствует, однако это не означает, что их содержание не регламентировано законодательно.

Слово «функция» произошло от латинского слова function, и в «Словаре русского языка» С.И. Ожегова означает «обязанность, круг деятельности, назначение, роль». Кроме того, в законодательной практике функции государственных органов нередко раскрываются через их обязанности. Отсюда следует, что функции ОВД закреплены ст. 22 («Обязанности органов внутренних дел») Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь».

Простое перечисление функций не дает представления об их действительных видах. Уяснение сущности функций такой сложной социальной системы, как ОВД, возможно посредством использования классификационного метода.

В любой социальной системе существуют как минимум два вида деятельности: предметная (первичная), решающая задачи, возложенные на эту систему; и управленческая (вторичная), решающая задачи упорядочения, организации системы, согласования и взаимодействия ее отдельных элементов. В этой связи в системе ОВД выделяют два вида правоотношений, в рамках которых они осуществляют свои функции: внешние и внутрисистемные. Такой подход к классификации является универсальным и может быть применим как к правоотношениям, одним из субъектов которых выступает государство в лице его государственных органов или должностных лиц, так и к правоотношениям, участником которых государство не является. Следовательно, такой подход не отражает сути и функционального предназначения системы ОВД, а значит, требует уточнения.

В соответствии со ст. 1 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» органы внутренних дел образуют систему государственных правоохранительных органов, поэтому внешние правоотношения, субъектами которых выступают ОВД и их должностные лица, так или иначе связаны с осуществлением правоохранительной функции государства. Помимо внутренних дел (в узкоспециальном смысле слова как сферы деятельности ОВД) к правоохранительной сфере относят в том числе юстицию. Следовательно, ОВД осуществляют правоохранительную функцию государства лишь в той ее части, которая входит в объем их компетенции.

Общественные отношения, составляющие сферу деятельности ОВД, подразделяют на две группы, или два уровня: организуемые (возникающие по поводу реализации основных задач ОВД) и организационные

(складывающиеся по поводу управления и упорядочивания первой группы процессов в рамках решения организационно-управленческих задач), что позволяет рассматривать ОВД и их сотрудников в качестве субъектов организуемых и в то же время организационных (управленческих) отношений. Следовательно, содержательная характеристика функций ОВД зависит от того, с какой позиции они рассматриваются: в качестве вида управленческой деятельности[1] или в значении синонима средства достижения цели[2].

Согласно теории государственного управления основу организации управляющей системы составляет характеристика деятельности управляемой системы по непосредственному осуществлению основных функций. В теории государственного управления в целом и теории управления ОВД в частности функции ОВД принято подразделять на общие (общего руководства), основные (специальные, объектные, внешние, функции-задачи) и обеспечивающие (внутренние, внутриорганизационные, вспомогательные).

Содержание общих функций составляют складывающиеся в ОВД внутрисистемные отношения. Подразделение общих функций ОВД на подвиды осуществляется с позиций технологий и процессов управленческой деятельности (управленческих циклов) и традиционно предполагает выделение следующих стадий: анализа и оценки управленческих ситуаций; прогнозирования и моделирования возможных и необходимых действий; разработки предполагаемых организационных мероприятий и правовых актов; осуществления организационных мероприятий, обсуждения и принятия правовых актов; организации исполнением принятых решений; контроля выполнения; обобщения управленческой деятельности, оценки результирующей управленческой ситуации и др.[3]

Основные (специальные) функции ОВД – направления их деятельности, соответствующие назначению всей социальной системы ОВД. Это самая многочисленная категория функций, отличающихся вариативностью своего содержания и критериев их систематизации.

---

[1] См.: Теория управления в сфере правоохранительной деятельности : учебник / В.З. Веселый [и др.] ; под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 126.

[2] См.: Бачило И.Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976. С. 47.

[3] См.: Яковчук В.И. Государственное управление : пособие : в 3 ч. Минск, 2011–2015. Ч. 3. Управленческие процессы и технологии в государственном управлении. 2015. С. 7; Управление органами внутренних дел : курс лекций / С.Г. Дырда [и др.] ; под ред. В.А. Круглова, С.Г. Дырды. Минск, 1995. С. 35–37.

Ни один из существующих критериев классификации основных (специальных) функций ОВД не обладает универсальностью. Это связано с рядом обстоятельств. Во-первых, в научных работах, как правило, анализируются функции лишь такого (хотя и основного) функционального звена системы ОВД, как милиция, деятельность иных звеньев системы ОВД исследованиями не охватывается. Во-вторых, большинство исследований проводилось на основе советского законодательства о милиции. В-третьих, в работах белорусских ученых вопросы классификации функций современных ОВД должным образом не отражены.

Наиболее распространена точка зрения, согласно которой система функций ОВД (милиции) структурируется с позиций содержания административной, оперативно-розыскной и дознавательской (уголовно-процессуальной) деятельности. Этой позиции, в частности, придерживаются М.И. Еропкин[1] и А.П. Коренев[2]. Другие ученые (Л.Л. Попов[3], В.А. Круглов, Л.М. Рябцев, О.И. Гракович, Л.Ф. Климко, Н.Ф. Ковальков, В.Т. Болотников[4] к приведенной системе основных направлений деятельности милиции относят профилактическую деятельность. Выделялись и иные группы функций, которые, однако, широкого распространения не получили.

Взяв за основу классификации функций ОВД систему выделенных основных видов деятельности ОВД (милиции), необходимо обратить внимание на то, что действующая модель организации системы ОВД Республики Беларусь охватывает различные функциональные звенья, деятельность которых направлена на реализацию норм, обособленных в рамках самостоятельных отраслей права и правовых институтов. Это позволяет наряду с традиционными видами деятельности (уголовно-процессуальной, административной, профилактической и оперативно-розыскной) включать в такую систему и уголовно-исполнительную деятельность.

С учетом этого все функции ОВД Республики Беларусь должны быть рассмотрены в системе профилактической, административной,

---

[1] См.: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М, 1965. С. 81–82.

[2] См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / Г.П. Герт [и др.] ; под ред. А.П. Коренева. М, 1992. С. 178.

[3] См.: Административное право : учебник / А.Б. Агапов [и др.] ; под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М, 2010. С. 686.

[4] См.: Административная деятельность органов внутренних дел : учеб. пособие / В.А. Круглов [и др.] ; под науч. ред. Л.М. Рябцева, В.А. Круглова. Минск, 1999. С. 33.

оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и уголовно-исполнительной деятельности.

Наиболее универсальной и при этом разноплановой в силу наличия специального законодательства, сил и средств ОВД является административная деятельность.

Классификация функций в зависимости от сферы их осуществления традиционно считается применимой лишь к предметной (первичной) деятельности ОВД. Однако административная деятельность ОВД осуществляется не только в рамках внешних (правоохранительных), но и в системе внутренних (управленческих) функций. В последнем случае она проявляется в организации оптимального построения управленческого аппарата и определении форм и методов его функционирования.

Рассматривая систему функций ОВД в узком смысле как целенаправленную деятельность по решению предписанных ОВД задач, в нее следует включать лишь основные (специальные) функции.

Исходя из норм ст. 11, 14, 18,19, 21 и 22 Закона «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» основными функциями ОВД можно считать их деятельность ОВД по решению задач, направленных: на защиту жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; обеспечение реализации законодательства о гражданстве, миграции и регистре населения; защиту собственности от преступных и иных противоправных посягательств в рамках осуществления охранной деятельности; организацию исполнения и отбывания наказаний, принудительной изоляции и медико-социальной реадаптации, исполнение отдельных видов мер пресечения и т. д. Осуществлением таких функций занимаются специально созданные в системе ОВД организационно-функциональные образования (милиция, департаменты).

Рассмотрение функций ОВД в широком смысле предполагает включение в их систему наряду с основными (специальными) функциями группы обеспечивающих (вспомогательных) функций, опосредующих осуществление первых. Общая регулятивная направленность обеспечивающих функций ОВД дает возможность считать их организационно-обеспечивающими функциями.

К группе организационно-обеспечивающих функций традиционно относятся материально-техническая, кадровая, финансовая, делопроизводственная, хозяйственная функции, функции обеспечения режима секретности и другие функции, обеспечивающие осуществление основ-

ных и специальных функций ОВД. В Законе «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» выделение организационно-обеспечивающих функций связывается с деятельностью такого функционального образования, как подразделения финансов и тыла, функции которых нашли отражение в ст. 20 Закона и состоят в организации финансовой и тыловой деятельности ОВД и внутренних войск, обеспечении их финансирования и централизованного снабжения материальными ресурсами, а также разработке и реализации мер, направленных на создание необходимых социально-бытовых условий для сотрудников и гражданского персонала ОВД, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск, членов их семей.

МВД является республиканским органом государственного управления, возглавляющим ОВД и внутренние войска, осуществляющим в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления. Административно-правовой статус МВД определен Положением, утвержденным Указом Президента от 4 декабря 2007 г. № 611 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел».

Как правило, МВД различных государств уполномочены решать следующие основные задачи:

1) реализация правоохранительной политики государства;

2) непосредственное руководство полицейскими ведомствами, планирование, координирование и контролирование всех звеньев правоохранительной системы;

3) формирование стратегии деятельности полиции и определение ее основных направлений;

4) обеспечение различных служб аналитической, справочной и другой регламентацией, а также материально-техническими средствами;

5) определение кадровой политики ведомства.

К основным задачам МВД Республики Беларусь относятся:

1) разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

2) организация и осуществление мероприятий по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан

от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечению их личной и имущественной безопасности, защите прав и законных интересов организаций;

3) руководство ОВД, организациями, входящими в их систему, внутренними войсками и обеспечение законности в их деятельности;

4) организация исполнения и отбывания наказаний и иных мер уголовной ответственности, административных взысканий.

МВД в рамках решения поставленных перед ним задач осуществляет следующие функции:

1) анализирует состояние общественного порядка и преступности, разрабатывает оперативные и долгосрочные прогнозы развития криминогенной обстановки и вносит в установленном порядке в государственные органы предложения по повышению эффективности борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

2) принимает нормативные правовые акты и контролирует их исполнение, участвует в подготовке проектов законодательных и других нормативных правовых актов;

3) организует взаимодействие ОВД, внутренних войск с другими государственными органами, общественными объединениями, иными организациями, в том числе иностранными, и гражданами;

4) организует оперативно-розыскную деятельность, включая разработку и реализацию мер по созданию и внедрению систем обеспечения оперативно-розыскных мероприятий на сетях телекоммуникационных связей, их использованию, в том числе в интересах других государственных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;

5) производит дознание по уголовным делам, ведет административный процесс.

Полномочия МВД с учетом их направленности можно подразделить:

1) на полномочия в области руководства порученной отраслью;

2) полномочия по взаимоотношениям с неподчиненными субъектами (реализуемые в отношениях с непосредственно неподчиненными органами и организациями, а также гражданами).

Руководство порученной отраслью МВД осуществляет в двух основных формах:

1) централизованное руководство;

2) непосредственное оперативное управление.

Централизованное руководство выражается в управляющем воздействии на все важнейшие вопросы деятельности органов и подразделений, входящих в систему ОВД и внутренние войска. Осуществляя функции в сфе-

ре внутренних дел, МВД вырабатывает долгосрочную стратегию функционирования подчиненных ему органов и служб; определяет приоритетные направления их деятельности, наиболее эффективные средства и методы решения задач, стоящих перед органами и подразделениями внутренних дел в современных условиях; совершенствует систему управления и организации труда в отрасли; издает ведомственные нормативные акты; ведет учет и распределение сил, средств и материально-технических ресурсов.

Функции оперативного управления МВД осуществляет, как правило, в отношении непосредственно подчиненных ему органов, служб, подразделений, учреждений и организаций. Оперативное управление характеризуется управленческим воздействием не на всю деятельность министерства, а на конкретные объекты или отдельные их группы.

В отношении органов и организаций, ему не подчиненных, МВД осуществляет надзор за соблюдением ими установленных государством правил (по вопросам обеспечения безопасности движения, правил разрешительной системы и лицензионной деятельности и др.), оказывает им различного рода содействие.

В отношении граждан МВД проводит работу по организации охраны их имущества, здоровья, чести и достоинства, интересов от противоправных посягательств, стихийных бедствий, надзору за соблюдением установленных органами государственной власти норм в области общественного порядка и принятию предусмотренных мер к нарушителям.

МВД как орган государственного управления реализует порученные ему полномочия с помощью своего рабочего аппарата, имеющего определенную структуру.

Структура МВД динамична в силу специфики сферы деятельности, характера решаемых задач.

МВД возглавляет министр внутренних дел, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на МВД.

**Административно-правовые основы управления в области обороны.** Оборонительная функция выступает одной из базовых, первичных и при этом важнейших функций каждого государства. Под обороной Республики Беларусь понимается система правовых, политических, экономических, военных, социальных и иных мер, обеспечивающих военную безопасность Республики Беларусь.

Основным нормативным правовым актом, закрепляющим основы организации системы обороны Республики Беларусь, является Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1902-XII «Об обороне».

В целях обороны белорусского государства в соответствии с Законом «О воинской обязанности и воинской службе» устанавливается воинская обязанность граждан Республики Беларусь.

Для обороны Республика Беларусь имеет Вооруженные Силы, внутренние войска МВД, органы пограничной службы, органы государственной безопасности, Службу безопасности Президента, территориальные войска и иные воинские формирования, создаваемые в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Также к обороне привлекаются ОВД, Следственный комитет, Государственный комитет судебных экспертиз, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям.

Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования решают задачи в области обороны в соответствии с планом обороны Республики Беларусь.

Общее руководство Вооруженными силами осуществляют Президент, являющийся Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Беларусь (ст. 84 Конституции), и Правительство Республики Беларусь.

Полномочия *Президента* в области обороны белорусского государства определены ст. 5 Закона «Об обороне». В соответствии с ней Президент осуществляет общее руководство подготовкой и применением военной организации государства в целях обеспечения военной безопасности Республики Беларусь.

Высшим коллегиальным координационно-политическим органом, создаваемым в целях реализации полномочий Президента как Главы государства и Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами в области обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, является Совет Безопасности.

*Совет Безопасности* в области обороны:

1) вносит предложения Президенту Республики Беларусь по вопросам государственной политики в области военной безопасности Республики Беларусь, определяет основные направления военной политики Республики Беларусь, принципы военного строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, а также основополагающие положения Военной доктрины Республики Беларусь;

2) организует устойчивое функционирование военной организации государства в любых условиях военно-политической обстановки;

3) определяет структуру и численность Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований с учетом реальной объективной доста-

точности для обороны, а также экономических возможностей государства и вносит их на утверждение Президенту;

4) вносит предложения Президенту по вопросам введения, продления и отмены военного, чрезвычайного положения;

5) координирует перевод экономики Республики Беларусь на работу в условиях военного времени;

6) заслушивает руководителей республиканских органов государственного управления по вопросам обороны и обеспечения военной безопасности Республики Беларусь;

7) определяет основные направления международной военно-политической деятельности, задачи по развитию союзнических и партнерских отношений с другими государствами;

8) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь в области обороны.

Как центральный коллегиальный орган государственного управления *Совет Министров* в пределах своих полномочий решает вопросы и несет ответственность за всестороннее удовлетворение потребностей Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований в необходимых финансовых и материальных ресурсах для вооруженной защиты Республики Беларусь, выполнение международных договоров по вопросам коллективной безопасности, разоружения и контроля над вооружениями.

Республиканским органом государственного управления, проводящим в пределах своей компетенции государственную политику в области обороны, осуществляющим руководство Вооруженными Силами, их подготовкой к решению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защиты Республики Беларусь, ее суверенитета, независимости, территориальной целостности и конституционного строя, выступает ***Министерство обороны (Минобороны).***

Положение о Министерстве обороны Республики Беларусь утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2006 г. № 719 «Вопросы центральных органов военного управления Вооруженных Сил Республики Беларусь». В состав Минобороны организационно входит Генеральный штаб Вооруженных Сил.

Согласно ст. 9 Закона «Об обороне» *Минобороны*:

1) готовит предложения по вопросам обороны, формированию государственной политики в области обороны, в том числе военной политики и Военной доктрины Республики Беларусь, участвует в их реализации;

2) принимает (издает) в пределах своей компетенции и компетенции Генерального штаба Вооруженных Сил нормативные правовые акты Республики Беларусь, осуществляет контроль за их исполнением;

3) организует взаимодействие и координацию деятельности государственных органов и иных организаций по вопросам обороны;

4) участвует в разработке долгосрочных государственных программ в интересах обороны, государственной программы вооружения, готовит предложения по формированию государственного оборонного заказа;

5) организует управление повседневной и боевой деятельностью Вооруженных Сил, оперативной подготовкой органов военного управления Вооруженных Сил.

Минобороны возглавляет министр обороны, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом.

Министр обороны осуществляет свои функции на основе единоначалия и несет персональную ответственность за решение задач, возложенных на Вооруженные Силы.

Министр обороны по должности является членом Совета Безопасности.

Министр обороны непосредственно подчиняется Президенту, а по вопросам, отнесенным Конституцией, законами и актами Президента к компетенции Совета Министров, – и премьер-министру Республики Беларусь.

Министр обороны имеет заместителей, в том числе первого заместителя – начальника Генерального штаба Вооруженных Сил, численность которых определяется Президентом.

Заместители министра обороны назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по представлению министра обороны.

Центральным органом военного управления, предназначенным для осуществления оперативных функций по управлению Вооруженными Силами, обеспечения их высокой боеспособности, организации взаимодействия и координации деятельности структурных компонентов военной организации государства по решению задач в области обороны как в мирное, так и в военное время, выступает ***Генеральный штаб Вооруженных Сил***.

Положение о Генеральном штабе Вооруженных Сил утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2006 г. № 719 «Вопросы центральных органов военного управления Вооруженных Сил Республики Беларусь».

Особенности административно-правового статуса Генерального штаба находят отражение в системе полномочий, которыми он наделен в соответствии со ст. 10 Закона «Об обороне».

**Административно-правовые основы управления в области государственной безопасности.** Составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь являются органы государственной безопасности, которые обеспечивают в пределах предоставленных им полномочий безопасность личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Общее руководство деятельностью органов государственной безопасности осуществляют Президент и Совет Министров в пределах полномочий, делегированных ему Президентом.

Органы государственной безопасности имеют в своем подчинении учреждения образования, организации здравоохранения, воинские части, другие организации и подразделения. В соответствии со ст. 2 Закона Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 390-З «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» основными задачами органов государственной безопасности являются:

1) защита независимости и территориальной целостности Республики Беларусь, обеспечение ее национальной безопасности в политической, экономической, военной, научно-технологической, информационной, социальной, демографической и экологической сферах;

2) оценка текущего состояния национальной безопасности Республики Беларусь, прогнозирование его развития, а также разработка и осуществление комплекса мер по предупреждению и выявлению угроз национальной безопасности Республики Беларусь, внесение в соответствии с законодательством Республики Беларусь предложений Президенту по обеспечению национальной безопасности Республики Беларусь;

3) информирование Президента и по его поручению соответствующих государственных органов и иных организаций по вопросам состояния национальной безопасности Республики Беларусь;

4) разработка и проведение мероприятий по оказанию содействия государственным органам и иным организациям в осуществлении мер в области политического, социально-экономического развития и научно-технического прогресса Республики Беларусь;

5) организация и осуществление в пределах своей компетенции контрразведывательной деятельности и внешней разведки;

6) предупреждение, выявление и пресечение террористической и иной экстремистской деятельности, организованной преступности и коррупп-

ции, незаконной миграции, незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, оружия, боеприпасов, ядерных материалов и их компонентов, а также иных объектов экспортного контроля, контрабанды, других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым законодательными актами Республики Беларусь отнесены к ведению органов государственной безопасности;

7) осуществление предусмотренных законодательством Республики Беларусь полномочий в сфере государственных секретов;

8) обеспечение государственных органов и иных организаций правительственной и оперативной связью, организация и обеспечение в пределах своей компетенции криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной и других видов специальной связи в Республике Беларусь и организациях Республики Беларусь, находящихся за ее пределами, и осуществление государственного контроля за этой деятельностью.

Основными направлениями деятельности (функциями) органов государственной безопасности выступают:

1. Контрразведывательная деятельность – деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб иностранных государств, иностранных, международных и иных организаций, а также отдельных лиц, направленной на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь.

2. Внешняя разведка, осуществляемая в политической, экономической, военной, научно-технологической, информационной, социальной, демографической и экологической сферах в соответствии с законодательством Республики Беларусь о внешней разведке. При осуществлении внешней разведки проводятся гласные и негласные мероприятия в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

3. Борьба с преступностью – предупреждение, выявление и пресечение террористической и иной экстремистской деятельности, организованной преступности и коррупции, незаконной миграции, незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, оружия, боеприпасов, ядерных материалов и их компонентов, а также иных объектов экспортного контроля, контрабанды, других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым законодательными актами Республики Беларусь отнесены к ведению органов государственной безопасности.

4. Организация правительственной и оперативной связи. Правительственная и оперативная связь являются сетями электросвязи специ-

ального назначения и обеспечивают секретность передаваемой по ним информации. Органы государственной безопасности организуют правительственную связь в интересах государственных органов, оперативную связь – в интересах правоохранительных органов. Органы государственной безопасности обеспечивают государственные органы и иные организации, высших должностных лиц государств – участников СНГ при их временном пребывании на территории Республики Беларусь правительственной и оперативной связью, а также организуют деятельность республиканских органов государственного управления и иных организаций по обеспечению криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной и других видов специальной связи в Республике Беларусь и организациях Республики Беларусь, находящихся за ее пределами, и осуществляют государственный контроль за этой деятельностью.

Согласно ст. 15 Закона «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» органы государственной безопасности обязаны:

1) обеспечивать информационную безопасность, безопасность финансово-кредитной системы, объектов оборонного комплекса, энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также приоритетных научных разработок;

2) проводить контрразведывательные и иные мероприятия по обеспечению безопасности в определенных Президентом государственных органах и иных организациях;

3) обеспечивать безопасность государственных органов, проводить мероприятия по обеспечению безопасности организаций и граждан Республики Беларусь, оказывать содействие органу государственной охраны по вопросам, относящимся к его компетенции;

4) осуществлять дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях, которые законодательными актами Республики Беларусь отнесены к ведению органов государственной безопасности.

Права органов госбезопасности установлены ст. 17 Закона «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь».

Согласно ст. 13 Закона «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» систему органов государственной безопасности образуют:

1) КГБ;

2) территориальные органы государственной безопасности:

3) управление КГБ по городу Минску и Минской области, управления КГБ по областям;

4) управление военной контрразведки КГБ.

Республиканским органом государственного управления, возглавляющим систему органов государственной безопасности, в пределах своей компетенции проводящим государственную политику в сфере обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь, осуществляющим регулирование и управление в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства, координирующим деятельность в этой сфере других республиканских органов государственного управления, а также непосредственно реализующим основные направления деятельности и задачи органов государственной безопасности, выступает ***Комитет государственной безопасности***.

Положение о КГБ утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 23 июля 2013 г. № 325 «О некоторых вопросах Комитета государственной безопасности».

КГБ возглавляет председатель, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом и непосредственно подчиняется Президенту, а по вопросам, отнесенным Конституцией, законами и актами Президента к компетенции Совета Министров, – и Премьер-министру.

Председатель КГБ осуществляет свои функции на основе единоначалия, несет персональную ответственность за решение задач, возложенных на КГБ, и является по должности членом Совета Безопасности.

Председатель КГБ имеет заместителей, в том числе первого заместителя, численность которых определяется Президентом.

Заместители председателя КГБ назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом по представлению председателя КГБ.

**Административно-правовые основы управления в области пограничной безопасности.** Республика Беларусь как суверенное государство имеет свою государственную границу. Органы пограничной службы – государственные органы, участвующие в проведении государственной пограничной политики, обеспечивающие пограничную безопасность Республики Беларусь и осуществляющие правоохранительные функции. Статус органов пограничной службы определен Законом Республики Беларусь от 11 ноября 2008 г. № 454-З «Об органах пограничной службы Республики Беларусь».

В соответствии со ст. 2 Закона органы пограничной службы:

1) участвуют в проведении государственной пограничной политики;

2) обеспечивают пограничную безопасность;

3) охраняют Государственную границу Республики Беларусь;

4) организовывают взаимодействие и координацию деятельности государственных органов и иных организаций в области проведения государственной пограничной политики и обеспечения пограничной безопасности;

5) предупреждают, выявляют и пресекают преступления и административные правонарушения, создающие угрозу пограничной безопасности, в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь;

6) осуществляют пропуск через Государственную границу граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также товаров в пунктах упрощенного пропуска через Государственную границу.

Органы пограничной службы являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 16 Закона «Об органах пограничной службы Республики Беларусь» органы пограничной службы обязаны:

1) пресекать попытки незаконного изменения прохождения Государственной границы на местности;

2) участвовать в пределах своей компетенции в решении задач по обороне Республики Беларусь, а также в обеспечении режимов чрезвычайного положения и военного положения;

3) осуществлять производство по материалам и уголовным делам, вести административный процесс;

4) контролировать соблюдение гражданами и организациями режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу;

5) осуществлять пропуск через Государственную границу граждан, а также товаров в пунктах упрощенного пропуска через Государственную границу.

Права органов пограничной службы установлены ст. 18 Закона «Об органах пограничной службы Республики Беларусь».

Согласно ст. 7 Закона «Об органах пограничной службы Республики Беларусь» систему органов пограничной службы образуют:

1) Государственный пограничный комитет, возглавляющий систему органов пограничной службы;

2) территориальные органы пограничной службы;

3) орган пограничной службы специального назначения;

4) организации, создаваемые по решению Президента для обеспечения выполнения задач, возложенных на органы пограничной службы;

5) иные органы пограничной службы, создаваемые по решению Президента.

Положение о Государственном пограничном комитете Республики Беларусь утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2007 г. № 448 «О некоторых вопросах органов пограничной службы».

**Административно-правовые основы управления юстицией.** Термин «юстиция» (от лат. justitia – справедливость, законность) традиционно понимается как совокупность судебных учреждений, их деятельность по осуществлению правосудия, а также непосредственно судебное ведомство, система судебных учреждений.

В соответствии с Положением о Министерстве юстиции, утвержденным постановлением Совета Министров от 31 октября 2001 г. № 1605, ***Министерство юстиции Республики Беларусь (Минюст)*** является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров, а по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами Республики Беларусь, – непосредственно Президенту.

В систему Минюста входят:

1) главные управления юстиции областных и Минского городского исполкома;

2) государственные организации, подчиненные Минюсту;

3) отделы записи актов гражданского состояния райгорисполкомов и местных администраций районов в городах;

4) Дома (Дворцы) гражданских обрядов горисполкомов.

В структуру Минюста входят Департамент по архивам и делопроизводству, главные управления, управления, отделы, а также иные структурные подразделения для обеспечения его деятельности и технического обслуживания в соответствии с законодательством.

К основным задачам Минюста относятся:

1) реализация государственной политики в сфере юстиции, в том числе государственное регулирование и управление в сфере архивного дела и делопроизводства;

2) участие в правовом обеспечении нормотворческой деятельности Президента, Национального собрания и Совета Министров, обеспечение скоординированности нормотворческой работы в Правительстве;

3) руководство регистрацией актов гражданского состояния отделами записи актов гражданского состояния райгорисполкомов и местных администраций районов в городах, Домами (Дворцами) гражданских обрядов горисполкомов, поселковыми и сельскими исполнительными и распорядительными органами;

4) ведение Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

5) ведение Реестра третейских судей и постоянно действующих третейских судов и др.

Минюст в соответствии с возложенными на него задачами:

1) разрабатывает по поручению Президента, Национального собрания, Совета Министров и по собственной инициативе проекты законодательных и иных нормативных правовых актов Республики Беларусь;

2) обобщает практику применения законодательства Республики Беларусь по вопросам, относящимся к компетенции Минюста;

3) осуществляет подготовку предложений о кодификации законодательства Республики Беларусь, участвует в подготовке к выпуску кодексов и сборников законодательства Республики Беларусь;

4) проводит обязательную юридическую экспертизу и дает заключения по проектам постановлений Совета Министров.

Минюст возглавляет министр, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом.

Министр имеет заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Глава 13

# РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ВХОДЯЩИЕ В МЕЖОТРАСЛЕВУЮ СФЕРУ

## 13.1. Общие положения о межотраслевой сфере. Понятие и содержание межотраслевого государственного управления

В науке административного права под межотраслевым управлением понимают исполнительную и распорядительную деятельность, осуществляемую органами государственного управления, наделенными межведомственными полномочиями относительно организационно не подчиненных им объектов, во время которой обеспечиваются слаженность и единство действий при решении общегосударственных и межотраслевых задач. В отличие от отраслевого управления, представляющего собой совокупность вертикальных правоотношений, при межотраслевом управлении имеют место горизонтальные отношения, т. е. отношения субъектов, организационно не подчиненных друг другу.

Фактически существуют системы как отраслевого, так и межотраслевого управления. Однако конституционно они не закреплены. В действующем законодательстве также отсутствуют административно-правовые нормы, специально посвященные организации государственного управления на базе сочетания отраслевых и межотраслевых начал.

Термин «отрасль» употребляется в законодательстве, он указывается и в определении министерства (государственного комитета). В научной литературе отрасль рассматривается как управленческая система различного рода звеньев и отношений, объединяемых общностью профиля объектов

(предприятий, учреждений, организаций) и их конкретного назначения (например, промышленность, образование, оборона и т. д.)[1]. В положениях о конкретных министерствах (государственных комитетах) он практически отсутствует.

Особенность межотраслевого управления состоит в том, что оно осуществляется органами, занимающими надведомственное положение, т. е. стоящими над соответствующими отраслями управления и отраслевыми объектами. Надведомственные полномочия различны по своему юридическому содержанию. Это может быть издание правовых актов, обязательных к исполнению координируемыми отраслевыми системами, осуществление контрольно-надзорных функций[2].

Следующая особенность межотраслевого управления заключается в том, что надведомственная координация, осуществляемая его субъектами, имеет соответствующим образом выраженный функциональный характер. Это значит, что координация не является всеобщей, т. е. не распространяется на весь комплекс действий отраслевых органов управления, что свойственно органам общей компетенции, а ограничена теми функциями, которые отнесены к сфере деятельности государственных комитетов и иных субъектов межотраслевого управления.

Таким образом, межотраслевое государственное управление есть особый вид управленческой деятельности, осуществляемый органами, наделенными полномочиями надведомственного характера по отношению к организационно неподчиненным объектам управления, содержанием деятельности которых является специализированная межотраслевая координация и функциональное регулирование. Следовательно, отраслевое и межотраслевое управление представляют собой две конкретные организационно-правовые формы государственного управления.

Для того чтобы понять сущность межотраслевого управления, необходимо выделить его характерные черты:

1. Надведомственность полномочий межотраслевых органов исполнительной власти выражается в том, что правовые акты, издаваемые в пределах их компетенции, являются обязательными для всех органов государственного управления, неподчиненных им предприятий, учреждений и организаций. Органы межотраслевого управления, занимая особое по-

[1] См.: Постникова А.А., Сухаркова А.И. Административное право. С. 37.

[2] См.: Шабайлов В.И. Министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров Республики Беларусь в системе исполнительной власти // Вестн. молодеж. науч. о-ва. 2002. № 3–4. С. 34.

ложение, несут ответственность за состояние и развитие порученной им сферы.

2. Сфера управления, как правило, отражается в наименованиях межотраслевых органов: «Государственный таможенный комитет», «Государственный комитет по стандартизации», «Министерство экономики», «Министерство финансов», «Министерство по налогам и сборам» и т. д.

3. В силу характера задач и функций межотраслевого профиля названные органы могут быть отнесены к органам общего управления с учетом того, что главные методы деятельности многих из них – это координация, согласование, взаимодействие и т. д.[1]

Объектами межотраслевого управления являются такие межотраслевые сферы, как экономика, финансы, статистика, налоги, стандартизация и сертификация, таможенное дело и т. д.

Понятие «межотраслевое управление» явление сложное и многогранное. Его структура, состав по-разному понимаются в административном праве. Например, экономика в одних случаях включается только в межотраслевое управление, в других – в управление в экономической сфере и одновременно в межотраслевое управление. Вопрос этот дискуссионный.

Границы и рамки деятельности органов межотраслевого управления значительно шире по сравнению с органами отраслевого управления, так как их деятельность имеет функциональный характер и распространяется на все или на несколько отраслей управления. В известном смысле межотраслевое управление – это управление общего характера, поскольку деятельность межотраслевых органов охватывает практически все отрасли и участки управленческой деятельности.

Каждому виду межотраслевого управления присущи свои особенности. Они касаются не только системы органов государственного управления, но и объектов управления, характера прав и обязанностей участников правоотношений, возникающих в процессе межотраслевого управления, а также юридической ответственности.

В системе государственного межотраслевого регулирования можно выделить два уровня: макроуровень и микроуровень.

На макроуровне определяется общегосударственная экономическая и социальная политика, устанавливаются налоги и гарантии, предусматриваются их предельные величины, сфера деятельности. Здесь решаются задачи формирования эффективных секторов производства инвестиционного кли-

[1] См.: Административное право / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. Минск, 2006. С. 417- 418.

мата, финансирования экспорта и импорта в целях защиты отечественного товаропроизводителя.

На микроуровне объектом государственного межотраслевого регулирования являются многочисленные рынки различных видов продукции: промышленные, сельскохозяйственные, сфера предоставления услуг и т. п. Именно здесь решаются задачи государственной поддержки экономики эффективных предприятий, ликвидации или реорганизации малоэффективных хозяйственных объектов, организации предупредительного процесса в целях торможения роста цен, поддержки социально незащищенных слоев населения.

Сущность межотраслевого управления заключается в создании норм, которые позволяют наиболее эффективно взаимодействовать различным органам государственной власти и создают наиболее благоприятные условия для контроля за деятельностью независимых органов. Создание систем межотраслевого управления позволяет решать вопросы, возникающие в результате встречи интересов различных органов в области административно-правового регулирования. Это создает четкие границы полномочий тех или иных органов власти в различных вопросах законодательства.

Сущность межотраслевого управления составляют:

1) определение основных направлений экономической и социальной политики государства, разработка целевых, комплексных и иных общегосударственных программ развития отраслей управления;

2) обеспечение организационного единства функционирования отраслевых систем управления;

3) реализация программ и решение задач, выходящих за пределы той или иной отрасли государственного управления, а также решение вопросов, имеющих смежное или общегосударственное значение.

Если придерживаться широкой трактовки межотраслевого управления, то совокупность межотраслевых сфер составят: экономика, финансы, налоговая сфера, таможенное дело, статистика и анализ, стандартизация и сертификация, труд и социальная защита. Разумеется, это относительно условная классификация, но она позволяет охватить широкими социально-экономическими связями эти сферы, отдельные из которых только весьма условно могут быть отнесены к межотраслевым.

Как полагает К.С. Бельский, межотраслевая исполнительная и распорядительная деятельность возложена в основном на государственные комитеты, министерства, службы, администрации и инспекции. Эти органы осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, относящимся к их

компетенции, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности[1].

Указанные субъекты осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Это означает, что для субъектов межотраслевого управления определенной сферой деятельности (в отличие от отраслевых органов) является осуществление специализированных межотраслевых функций координационного и регулирующего характера. При этом функциональность их деятельности определяется поставленными перед ними задачами, которые носят надотраслевой характер.

С определенной долей условности можно выделить следующие *виды межотраслевого управления*:

1) в зависимости от территориальных масштабов межотраслевого управления:

– общегосударственная координация и контроль;

– местная координация и контроль;

2) по объему межотраслевого управления:

– охватывающее все системы межотраслевого управления;

– распространяющееся лишь на ряд подсистем отраслевого управления на их местном уровне.

Деятельность органов, осуществляющих межотраслевое управление, отличается фундаментальным характером, распространяется на все или ряд отраслей управления.

В качестве задач, решаемых органами межотраслевого управления можно выделить: прогноз и определение основных направлений согласованного развития отраслевых систем; контроль в определенных пределах за отраслевыми органами; активное содействие министерствам, подчиненным им органам в реализации их полномочий; объединение их усилий в выполнении плановых заданий, решении разнообразных вопросов, возникающих на стыках отраслей и выходящих за ведомственные рамки.

Не вмешиваясь в оперативную деятельность органов отраслевого управления и администрации предприятий, учреждений и организаций, органы межотраслевого управления играют весьма важную роль в обеспечении деятельности всей системы органов государственного управле-

[1] См.: Бельский К.С. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 2002. С. 564.

ния: устанавливают для координируемых органов обязательные правила или задания; утверждают представляемые на рассмотрение координируемого органа документы; дает согласие координируемым органам на совершение определенных действий; осуществляет контрольно-надзорные полномочия в отношении координируемых объектов; направляет им указания или рекомендации методического характера.

Методам управления, используемым органами межотраслевой компетенции, присущи согласованное принятие решений, координация действий соответствующих органов в управлении при решении общегосударственных или межотраслевых задач.

Особый организационный вид координации и соответственно межотраслевого управления возникает при объединении усилий государственных комитетов, министерств и различных организаций в процессе разработки, формирования и реализации комплексных целевых программ, связанных с решением крупных научно-технических задач, экономических и социальных проблем. Такая комбинация сил различных органов управления на определенный период позволяет концентрировать усилия и ресурсы на решении главных задач, осуществлении целевых программ развития отраслей народного хозяйства. В разработке и реализации этих программ участвует большое число министерств, государственных комитетов и различных организаций. Среди них выделяют в этих случаях головные республиканские органы государственного управления, ответственные за решение тех или иных задач, предусмотренных программами.

Очевидно, что государство не может эффективно управлять хозяйственными, социально-культурными делами и административно-политической деятельностью, опираясь только на отраслевой аппарат. Для глубоких и всесторонних социально-экономических преобразований объективно существуют и функционируют межотраслевые сферы и соответствующие органы исполнительной власти, которые управляют ими.

В Республике Беларусь в качестве ярко выраженных органов, осуществляющих функции межотраслевого управления можно выделить: Министерство иностранных дел; Министерство по налогам и сборам; министерства антимонопольного регулирования и торговли, финансов, экономики; Национальный статистический комитет; Министерство труда и социальной защиты; Государственный таможенный комитет; Государственный комитет по стандартизации и некоторые другие органы.

## 13.2. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере

Административно-правовые основы управления в области **иностранных дел.** В соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел (МИД), утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 978 «Вопросы Министерства иностранных дел Республики Беларусь», МИД проводит государственную политику в сфере внешних связей и осуществляет координацию внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности Республики Беларусь.

Основными задачами МИД являются:

1) реализация единой внешней политики Республики Беларусь, в том числе координация политики в сфере внешнеэкономической и внешнеторговой деятельности;

2) представление Республики Беларусь в отношениях с иностранными государствами, международными организациями и межгосударственными образованиями, формирование, поддержание и укрепление позитивного имиджа Республики Беларусь за рубежом;

3) защита прав и интересов граждан и юридических лиц Беларуси за рубежом;

4) координация деятельности государственных органов по формированию и совершенствованию договорно-правовой базы отношений Республики Беларусь с иностранными государствами, иными субъектами международного права;

5) контроль за исполнением международных договоров Республики Беларусь государственными органами и оказание содействия в исполнении международных договоров Республики Беларусь;

6) координация деятельности по взаимодействию со Всемирной торговой организацией и работы по присоединению к ней Республики Беларусь;

7) представление информации по условиям осуществления внешнеэкономической деятельности государственным органам, иным организациям и гражданам Республики Беларусь, а также зарубежным партнерам;

8) координация внешнеторговой политики и работы по формированию торгового режима Республики Беларусь в отношениях с иностранными государствами; содействие в привлечении иностранных инвестиций в экономику Республики Беларусь;

9) внешнеполитическое обеспечение делимитации, демаркации и проверки прохождения Государственной границы Республики Беларусь.

МИД в соответствии с возложенными на него задачами в части реализации межотраслевых функций:

1) координирует деятельность представителей Республики Беларусь в органах Союзного государства, Секретариата ОДКБ, СНГ и иных интеграционных объединений;

2) ведет подготовку и участвует в осуществлении визитов государственных и правительственных делегаций за рубеж, а также аналогичных делегаций иностранных государств в Беларусь, координирует и контролирует выполнение договоренностей по результатам этих визитов;

3) осуществляет иные возложенные на него межотраслевые функции.

В соответствии с п. 7 Положения МИД в пределах своей компетенции имеет право:

1) запрашивать у республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, местных исполнительных и распорядительных органов, иных организаций информацию по вопросам, входящим в его компетенцию, в порядке, установленном законодательством;

2) привлекать в установленном порядке для консультаций, изучения и решения проблем в сфере внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности заинтересованные республиканские органы государственного управления, организации, научные учреждения, отдельных, в том числе зарубежных, ученых и специалистов, а также международные и иностранные научно-исследовательские, финансовые, аудиторские и иные учреждения;

3) давать поручения республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям, подчиненным Правительству Республики Беларусь, областным и Минскому городскому исполкому по вопросам диверсификации и наращивания экспорта товаров и услуг, в том числе по выходу на новые зарубежные рынки;

4) проводить координационные совещания по вопросам диверсификации и наращивания экспорта товаров и услуг, участие в которых представителей органов государственного управления обязательно;

5) принимать в установленном порядке в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, в том числе совместные, организовывать и проверять их исполнение.

В структуру МИД входят Департамент внешнеэкономической деятельности, главные управления, управления, отделы, секторы. Базовы-

ми элементами, которые образуют систему МИД, являются посольства и консульства. Посольство выступает важным представительным органом Республики Беларусь за рубежом. Правовой статус посольства определяется Положением, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 380. Основным нормативным правовым документом, закрепляющим порядок образования, компетенцию и формы работы консульских учреждений, является Консульский устав Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 19 февраля 1996 г. № 82.

Административно-правовые основы управления в области прогнозирования экономического и социального развития, учета и статистики. Деятельность в этом направлении осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь».

Государственные прогнозы и программы социально-экономического развития используются при принятии республиканскими органами государственного управления решений в области социально-экономической политики государства.

Государственное прогнозирование социально-экономического развития Республики Беларусь – это деятельность государственных органов по разработке государственных прогнозов социально-экономического развития на долго-, средне- и краткосрочную перспективу. Прогноз социально-экономического развития – это система научно обоснованных представлений о направлениях, критериях, принципах, целях и приоритетах социально-экономического развития Республики Беларусь на соответствующий период с указанием основных прогнозируемых показателей, целевых ориентиров и мер по обеспечению их достижения.

Решение задач в этой области возложено прежде всего на Минэкономики.

Минэкономики на уровне республики осуществляет разработку научно обоснованных направлений, форм и методов социально-экономического развития республики в условиях рыночных преобразований, обеспечивает регулирование социально-экономических процессов, исходя из общереспубликанских интересов, ограниченно применяя такие инструменты непосредственного планирования, как государственный заказ на поставки продукции (производство работ, оказание услуг) для государственных нужд, лимиты централизованных капитальных вложений, материально-техническое обеспечение, квоты на поставку продукции.

Минэкономики также осуществляет координацию деятельности всех экономических органов республики в выработке и проведении в жизнь единой политики в области прогнозирования, планирования, государственного регулирования экономики, ценообразования, оплаты труда, финансов, денежного обращения, кредита, внешнеэкономической деятельности, ресурсного обеспечения.

К основным задачам Минэкономики относятся:

1) анализ и оценка социально-экономической ситуации в Республике Беларусь;

2) разработка государственной экономической политики, общей стратегии и главных направлений социально-экономического развития в республике;

3) разработка прогнозов платежного и торгового баланса республики; мер, стимулирующих рациональное использование ресурсного, производственного и научно-технического потенциалов Республики Беларусь;

4) разработка методологии формирования издержек производства и обращения, оборотных средств, оценки обеспеченности организаций этими средствами, определение методов совершенствования расчетов.

На министерство возложены функции управления государственным имуществом и приватизацией, поддержки предпринимательства, общей координации проведения государственной инвестиционной политики.

Государственное управление в области статистики, учета и отчетности осуществляется согласно постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 30 марта 1992 г. № 174 «О переходе Республики Беларусь на принятую в международной практике систему учета и статистики». В соответствии с указанным нормативным правовым актом республика осуществляет статистическую работу на основе установленных международных показателей и стандартов.

Управление в этой области осуществляет Белстат, который действует на основании Положения о Национальном статистическом комитете Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 26 августа 2008 г. № 445 «О некоторых вопросах органов государственной статистики».

Основными задачами Белстата являются:

1) разработка научно обоснованной статистической методологии и ее совершенствование в соответствии со стандартами в области статистики;

2) сбор, обработка, обобщение, накопление, хранение и защита статистических данных (информации) на основе статистической методологии;

3) представление сводных статистических данных (информации) высшим должностным лицам, республиканским органам государственного управления, подчиненным Совету Министров, областным и Минскому городскому исполнительному комитету;

4) распространение сводных статистических данных (информации). Белстат может публиковать сообщения о выполнении государственных планов и другие статистические материалы.

К республиканским органам, осуществляющим свою деятельность в области статистики, относится и ***Межведомственный совет по государственной статистике***, который действует в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2003 г. № 647. Данный совет является консультативным органом по обеспечению принятия скоординированных решений в сфере организации государственных статистических наблюдений на основе научно обоснованной статистической методологии.

Основными задачами Совета являются:

1) ежегодное рассмотрение итогов работы органов государственной статистики и уполномоченных государственных организаций по пересмотру форм государственной статистической отчетности в целях их унификации, упрощения и оптимизации, снижения нагрузки на респондентов государственных статистических наблюдений;

2) рассмотрение обоснованных предложений по вопросам целесообразности проведения новых государственных статистических наблюдений;

3) согласование введения новых форм государственных статистических наблюдений и форм ведомственной отчетности.

Административно-правовые основы управления в области финансов и кредита. Денежно-кредитная политика Республики Беларусь – составная часть единой государственной экономической политики, правовой основой закрепления и реализации которой являются Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь, ежегодно утверждаемые Президентом по представлению Национального банка и правительства. Они содержат важнейшие параметры развития данной сферы, определяют цели, задачи и приоритеты денежно-кредитной политики государства и предусматривают обеспечивающий их реализацию комплекс мероприятий и механизмов регулирования и контроля.

В финансово-кредитную систему Республики Беларусь входит банковская система. Она является двухуровневой и включает в себя Наци-

ональный банк и иные банки, небанковские кредитно-финансовые организации.

Систему финансовых органов возглавляет ***Министерство финансов (Минфин)***, который действует в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. № 1585 «Вопросы Министерства финансов Республики Беларусь».

К основным задачам Минфина относятся:

1) проведение единой финансовой политики, осуществление регулирования и управления в финансовой сфере и координация деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления;

2) контроль за соблюдением финансовых интересов государства, в том числе в процессе интеграции Республики Беларусь в мировое хозяйство;

3) государственное регулирование и контроль в сфере деятельности с драгоценными металлами и драгоценными камнями;

4) формирование и реализация единой государственной политики в области разработки и производства бланков ценных бумаг и документов.

Систему кредитных органов возглавляет Национальный банк, руководящим органом которого является Правление. Он обеспечивает разработку и реализацию экономической стратегии республики в области денежного обращения, кредитования, финансирования, расчетов, кассовых операций и валютных отношений, регулирования денежно-кредитной системы республики, укрепления денежного обращения. Национальный банк осуществляет функции регулирования и контроля за деятельностью банков, не вмешиваясь в их оперативную самостоятельность.

Национальный банк действует в соответствии с Конституцией, Банковским кодексом, иными нормативными правовыми актами, Уставом, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 13 июня 2001 г. № 320. Национальный банк организовывает свою деятельность исходя из Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь, ежегодно утверждаемых Президентом. Национальный банк совместно с Правительством ежегодно до 1 октября представляет Президенту Основные направления денежно-кредитной политики на очередной год.

Административно-правовые основы управления в области таможенного регулирования. В Республике Беларусь осуществляется единая таможенная политика – составная часть внутренней и внешней политики Республики Беларусь, целями которой являются:

1) обеспечение эффективного использования инструментов таможенного регулирования и контроля;

2) участие в решении торгово-политических задач по защите белорусского рынка, стимулированию развития национальной экономики;

3) содействие в проведении структурной перестройки и решении других задач экономической политики Республики Беларусь;

4) иные цели, определяемые Президентом, Парламентом и Правительством.

Таможенное регулирование – установление порядка и правил перемещения товаров через таможенную границу Республики Беларусь, использования товаров, ввезенных на таможенную территорию Республики Беларусь либо вывозимых за ее пределы, в соответствии с таможенным режимом или таможенной процедурой, регламентация властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

Административно-правовое регулирование управления таможенной политикой осуществляется ***Государственным таможенным комитетом (ГТК)***, Положение о котором утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г. № 228 и закреплено Законом Республики Беларусь от 10 января 2014 г. «О таможенном регулировании в Республике Беларусь».

ГТК является правоохранительным органом, в своей деятельности руководствуется Конституцией, актами Президента, международными договорами Республики Беларусь и иными актами законодательства.

К основным задачам ГТК относятся:

1) проведение государственной таможенной политики, осуществление регулирования и управления в сфере таможенного дела и координация в этой сфере деятельности других органов государственного управления;

2) обеспечение в пределах своей компетенции экономической безопасности Республики Беларусь, защита ее экономических интересов;

3) разработка и применение средств таможенного регулирования;

4) организация и совершенствование таможенного контроля и таможенного оформления, создание условий, способствующих ускорению товарооборота через таможенную границу Республики Беларусь;

5) предупреждение и пресечение контрабанды, иных преступлений, административных правонарушений в сфере таможенного дела.

На ГТК могут быть возложены иные задачи в соответствии с актами Президента, законами и постановлениями Совета Министров, принятыми в пределах его компетенции.

Административно-правовые основы управления в области налогов и сборов. В Республике Беларусь систему налогов, сборов (пошлин), взимаемых в бюджеты, основные принципы налогообложения, властные отношения по установлению, введению, изменению, прекращению действия налогов, сборов (пошлин) и отношения, возникающие в процессе исполнения налогового обязательства, осуществления налогового контроля, а также права и обязанности участников налоговых отношений устанавливает Налоговый кодекс Республики Беларусь.

Государственное управление в области налогов и сборов в Республике Беларусь осуществляет ***Министерство по налогам и сборам (МНС)***, которое действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001 г. № 1592.

МНС является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику и осуществляющим регулирование и управление в сфере налогообложения, а также координирующим деятельность в этой сфере других республиканских органов государственного управления.

К основным задачам МНС относятся:

1) контроль за соблюдением налогового законодательства, законодательства о предпринимательстве, декларированием физическими лицами доходов и имущества;

2) контроль за производством и оборотом алкогольной продукции и табачных изделий, рекламой алкогольных напитков и табачных изделий;

3) учет причитающихся к уплате и фактически уплаченных сумм налогов, иных обязательных платежей в бюджет;

4) разработка предложений по упрощению налоговой системы, упрощению порядка налогового учета и налогового контроля, и других предложений по совершенствованию налогового законодательства;

5) осуществление функций агентов валютного контроля в пределах своей компетенции;

6) предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере налогового законодательства, законодательства о предпринимательстве;

7) подготовка налоговых соглашений с другими государствами;

8) принятие нормативных правовых актов о порядке исчисления, уплаты и взыскания налогов, иных обязательных платежей в бюджет.

В целях реализации полномочий МНС в административно-территориальных единицах Республики Беларусь создаются инспекции МНС по

областям и г. Минску, районам, городам, районам в городах, являющиеся территориальными органами МНС.

Административно-правовые основы государственного управление в области труда. Согласно Конституции гражданам Республики Беларусь гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, т. е. право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также право на здоровые и безопасные условия труда.

Государственное управление в сфере труда и социальной защиты осуществляет ***Министерство труда и социальной защиты (Минтруда)***. Оно является республиканским органом государственного управления, проводящим государственную политику, осуществляющим управление в области труда и охраны труда, занятости населения, социальной защиты, демографической безопасности, координирующим деятельность по этим направлениям других республиканских органов государственного управления, а также осуществляющим организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Национального комитета по народонаселению при Совете Министров.

В систему Минтруда входят структурные подразделения областных и Минского городского исполнительного комитета, осуществляющие государственно-властные полномочия в области труда, занятости и социальной защиты. Важное место в структуре Минтруда в части осуществления межотраслевых функций отведено Департаменту государственной инспекции труда, который осуществляет надзор за исполнением законодательства о труде предприятиями и организациями, расследование нарушений требований охраны труда, несчастных случаев на производстве, а также выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Департамент государственной инспекции труда согласовывает в установленном порядке в пределах своей компетенции проекты технических нормативных правовых актов, осуществляет надзор за обеспечением работников средствами индивидуальной защиты, анализ нарушений законодательства о труде и об охране труда, несчастных случаев на производстве, вносит в установленном порядке предложения по их предупреждению.

Административно-правовые основы управления в области стандартизации, метрологии и сертификации. Согласно Закону Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 262-З «О техническом нормировании

и стандартизации» стандарт – технический нормативный правовой акт, разработанный в процессе стандартизации на основе согласия большинства заинтересованных субъектов технического нормирования и стандартизации и содержащий технические требования к продукции, процессам ее разработки, производства, ее эксплуатации (использования), хранению, перевозке, реализации и утилизации или к оказанию услуг.

Государственное регулирование в области технического нормирования и стандартизации включает:

1) определение и реализацию единой государственной политики в данной сфере;

2) формирование и реализацию программ разработки технических регламентов и взаимосвязанных с ними государственных стандартов;

3) установление единого порядка разработки и утверждения технических регламентов, технических кодексов, государственных стандартов, технических условий;

4) координацию разработки технических регламентов, государственных стандартов;

5) установление порядка их официального издания и опубликования информации о действующих технических регламентах, технических кодексах, государственных стандартах и технических условиях;

6) установление порядка официального толкования по вопросам применения названных технических нормативных правовых актов.

Государственное управление в сфере стандартизации и метрологии осуществляется Госстандартом, который действует на основании Положения, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 июля 2006 г. № 981.

Госстандарт является республиканским органом государственного управления по проведению единой государственной политики в области технического нормирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия, является национальным органом по метрологии и оценке соответствия Республики Беларусь и координирует деятельность других республиканских органов государственного управления по вопросам, входящим в его компетенцию.

Систему Госстандарта составляют областные и Минское городское управление по надзору за рациональным использованием топливно-энергетических ресурсов, органы государственного строительного надзора – территориальные органы Госстандарта, Госстандарт и подчиненные ему государственные организации. Органами государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов и стандартов,

а также государственного метрологического надзора являются Госстандарт и подчиненные ему организации.

К основным задачам Госстандарта относятся:

1) проведение единой государственной политики, определение и реализация приоритетных направлений развития в области технического нормирования, стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия, эффективного использования топливно-энергетических ресурсов, осуществление регулирования и управления в этой сфере;

2) обеспечение создания, эффективного функционирования и развития системы технического нормирования и стандартизации, ее гармонизация с международными системами; Национальной системы аккредитации; системы обеспечения единства измерений Республики Беларусь;

3) осуществление в установленном законодательством порядке лицензирования соответствующих видов деятельности; надзор в строительстве и контроль соответствия проектов и смет нормативам и стандартам;

4) контроль нормирования расхода топлива, тепловой и электрической энергии, проведение в установленном порядке государственной экспертизы энергетической эффективности проектных решений о строительстве объектов.

Глава 14

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА И ПРОЦЕДУРЫ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

## 14.1 Административные производства и процедуры

### *14.1.1. Общие положения об административных производствах и процедурах*

Исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти опосредует порядок решения большого количества индивидуально-конкретных дел органами государственного управления, администрацией предприятий, учреждений, организаций. Оформляя купленный автомобиль, получая необходимую справку, совершив административное правонарушение, граждане вступают в административно-процессуальные отношения, которые направлены на правильное и оптимальное решение конкретного административного дела. Эти нормы позволяют реализовать на практике требования материально-правовых норм.

Под *процессом* понимают совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности.

Процесс представляет собой сложное и многообразное правовое явление, которое соединяет в себе определенные общие свойства, распространяющиеся на все его разновидности.

Как полагает Д.Н. Бахрах, юридические процессы являются разновидностью социальных и характеризуются следующими особенностями:

1) это сознательная, целенаправленная деятельность;

2) она связана с реализацией властных полномочий субъектами публичной власти;

3) она запрограммирована на достижение определенных юридических результатов, направлена на решение юридических дел;

4) промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах;

5) имеет место полная регламентация деятельности юридическими процессуальными нормами[1].

По мнению С.Н. Махиной, юридический процесс – это:

1) разбирательство (рассмотрение) определенного юридического дела, т. е. такого обстоятельства, которое разрешается на основе закона, а его последствия осуществляются во исполнение закона;

2) деятельность по совершению операций с нормами права (при осуществлении любой властной управленческой деятельности органы государства обязаны не только руководствоваться правовыми установлениями, но и практически использовать предписания нормы права для разрешения конкретных юридических дел);

3) правовая форма деятельности уполномоченных на то органов государства и должностных лиц (она осуществляется только в правовой форме посредством издания правовых актов управления, заключения административных договоров или совершения юридически значимых действий);

4) деятельность, результаты которой обязательно оформляются в соответствующих процессуальных документах (природа, содержание и структура этих документов обычно закрепляются законодательством); 5) деятельность, вызывающая объективную потребность в процедурно-процессуальной регламентации;

6) деятельность, непосредственно связанная с необходимостью использования методов и средств юридической техники[2].

В целом административный процесс представляет собой систему производств, которые соотносятся с ним как категории общего и особого: процесс есть сумма производств; производство – органическая часть процесса[3]. На это указывает также М.Я. Масленников, отмечая, что «в структуру административного процесса традиционно включается определенная сово-

---

[1] См.: Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. М., 1996. С. 153–154.

[2] См.: Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 424.

[3] См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 120.

купность его составляющих – производств, в числе которых называются сугубо управленческие (в том числе связанные с позитивной деятельностью органов государственного управления) и обязательно – производство по применению мер административного принуждения»[1].

Разделение административного процесса на соответствующие процессуальные производства отображает объективную необходимость профессиональной специализации деятельности разных уполномоченных субъектов; выделение конкретных производств в рамках административного процесса связано и с необходимостью урегулирования определенных, качественно однородных общественных отношений, которые складываются в административно-процессуальной сфере, приобретая характер процессуальных правоотношений.

Важными органичными элементами, которые характеризуют структуру любого из административных производств и административного процесса в целом, являются процессуальные стадии, этапы, отдельные процессуальные действия. «Процессуальная стадия – это относительно обособленная, ограниченная во времени и логически связанная совокупность процессуальных действий, направленных на достижение определенной цели и решение соответствующих задач конкретного административного производства, которая характеризуется кругом определенных субъектов и закрепляется в процессуальных актах»[2].

Административное производство охватывает все стороны деятельности аппарата государственного управления, широкий круг общественных отношений в области государственного управления и по своему содержанию делится на несколько видов.

### *14.1.2. Производство по обращениям граждан и юридических лиц*

Производство по обращениям урегулировано Законом от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», которым закреплено понятие «обращение» и выделяются его виды: заявление, предложение, жалоба.

---

[1] Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С. 16.

[2] Административное право Украины : учебник / Ю.П. Битяк [и др.] ; под ред. Ю.П. Битяка. Харьков, 2003. С. 168.

Производство по обращениям граждан и юридических лиц начинается со *стадии подачи обращения* заявителем, которые могут подаваться в письменной форме, в том числе путем внесения в книгу замечаний и предложений, в электронной форме, а также излагаться в устном порядке.

Затем следует *стадия приема, регистрации и учета.* Организации при поступлении к ним письменных обращений, содержащих вопросы, решение которых не относится к их компетенции, в течение пяти дней направляют обращения для рассмотрения организациям в соответствии с их компетенцией и уведомляют об этом заявителей.

Подача заявителями заявлений и предложений сроком не ограничивается. Жалобы могут быть поданы заявителями в течение трех лет со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении их прав и законных интересов.

*Стадия рассмотрения обращения по существу.* Срок рассмотрения обращений составляет 15 дней, а обращений, требующих дополнительного изучения и проверки, – не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами. В случае если для решения изложенных в обращениях вопросов необходимы совершение определенных действий (выполнение работ, оказание услуг), получение информации из иностранного государства в сроки, превышающие месячный срок, заявители в 5-дневный срок со дня продления срока рассмотрения обращений уведомляются о причинах превышения месячного срока и сроках совершения таких действий (выполнения работ, оказания услуг) или сроках рассмотрения обращений по существу. Ответ организации на обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу могут быть обжалованы в вышестоящую организацию.

Заканчивается производство по обращениям вынесением мотивированного заключения, содержащего результаты его рассмотрения по существу, подготовкой и направлением ответа заявителю.

В качестве факультативных стадий производства по обращениям граждан следует выделять:

1) направление обращения в иной государственный орган, организацию для рассмотрения в соответствии с компетенцией;

2) осуществление контроля за порядком и сроками разрешения обращения.

Приказом МВД Республики Беларусь от 22 декабря 2015 г. № 370 утверждена Инструкция об организации работы с обращениями граждан, юридических лиц и ведения делопроизводства по ним в органах внутренних дел и внутренних войсках МВД Республики Беларусь, которой установлен

порядок приема, регистрации и рассмотрения обращений, контроля за данным видом производств. Отдельная глава посвящена порядку осуществления личного приема и оборудования комнат приема посетителей.

На совершенствование работы с обращениями граждан, реализации их конституционного права на участие в решении государственных дел был направлен уже утративший силу Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением», предусматривавший ведение в государственных органах и иных организациях, у индивидуальных предпринимателей книг замечаний и предложений, в которые вносятся замечания и предложения граждан о деятельности данной организации или предпринимателя, качестве производимых ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг.

В целях искоренения негативных фактов в деятельности государственного аппарата, формализма, волокиты, чванства, неуважения к людям, безразличия к их потребностям принята Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения». В ней предусмотрен целый комплекс мер, направленных на искоренение этих негативных факторов, в том числе в работе с обращениями граждан и юридических лиц, и вводится заявительный принцип одного окна.

### *14.1.3. Производство по осуществлению административных процедур: понятие, принципы, участники*

Государственно-управленческая деятельность, в рамках которой происходит реализация исполнительной власти, в значительной степени находит свое непосредственное выражение в акциях позитивного характера, не связанных с осуществлением чисто юрисдикционных функций.

Часто действия, совершаемые в этих целях, охватываются понятием «делопроизводство» (например, получение паспорта) либо «порядок» (например, порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций). В совокупности разнообразные управленческие действия подобного рода охватываются понятием административно-процедурного процесса или же административно-процедурного производства.

Административно-процедурное производство отличается от административно-юрисдикционного. Предметом административно-процедурного производства являются индивидуальные административные дела бесспор-

ного характера. В рамках него правовая оценка поведения того или иного лица не является обязательной. Она может иметь место в качестве одного из условий удовлетворения тех или иных ходатайств (например, при регистрации, выдаче лицензии и т. п.), причем чаще всего предметом правовой оценки служат соответствующие документы (например, учредительные). Но процедуры могут и не требовать правовой оценки (например, подготовка управленческого решения).

Административно-процедурное производство не имеет своим результатом применение принудительных мер. Оно направлено на удовлетворение законных запросов физических или юридических лиц, а также обеспечение эффективной работы управленческого аппарата. В рамках данного производства возможно совершение правоохранительных действий, но их характер иной: сам факт выдачи разрешения или проведения регистрации свидетельствует о том, что разрешенная или зарегистрированная деятельность соответствует требованиям законности.

В настоящее время широко распространены разрешительная, регистрационная, лицензионная и иные аналогичные системы, в рамках которых компетентными органами совершается комплекс различных процессуальных действий. Данный вариант процессуальной деятельности по своему целевому назначению во многом является организационно-процедурным, поскольку служит интересам именно организации реализации прав граждан и юридических лиц в процессе повседневной работы исполнительного аппарата. Большинство индивидуальных дел, относящихся к процедурным, возникает по инициативе физических и юридических лиц и своим предметом имеет удовлетворение их законных интересов (например, при лицензировании)[1]. В специальной литературе под процедурой понимают «порядок совершения действий, необходимых для достижения какой-либо цели, решения задачи. Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, а следовательно, содержат в себе идеальные модели процесса, являются процедурными, а тем самым и процессуальными[2]. Ю.Н. Старилов полагает, что «административные процедуры – это порядок совершения многочисленных управленческих действий»[3].

---

[1] См.: Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право. С. 321.

[2] См.: Лазарев Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления // Управленческие процедуры / под ред. Б.М. Лазарева. М., 1988. С. 5.

[3] Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: управленческая концепция и ее значение для науки административного права

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» административная процедура – действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности.

Основными принципами осуществления административных процедур являются: законность, равенство заинтересованных лиц перед законом, приоритет интересов заинтересованных лиц, открытость административной процедуры, оперативность и доступность административной процедуры, заявительный принцип одного окна, сотрудничество при осуществлении административных процедур. В качестве участников административных процедур выступают уполномоченный орган, третье лицо, и заинтересованное лицо – гражданин Республики Беларусь, иностранный гражданин, в том числе индивидуальный предприниматель, или юридическое лицо Республики Беларусь, иная организация, обратившиеся за осуществлением административной процедуры.

При рассмотрении заявления заинтересованного лица работниками уполномоченного органа: изучаются представленные заинтересованным лицом документы и (или) сведения; осуществляются поиск и анализ документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, имеющихся в уполномоченном органе; сверяется информация, содержащаяся в представленных заинтересованным лицом документах и (или) сведениях, с информацией, имеющейся в уполномоченном органе; получаются необходимые сведения из государственных регистров, реестров, кадастров, списков, каталогов, баз и банков данных; направляются запросы в другие государственные органы, иные организации; устанавливается наличие или отсутствие оснований для осуществления административной процедуры; принимаются при необходимости другие меры для рассмотрения заявления.

---

[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административной процедуры, могут быть получены уполномоченным органом посредством направления запросов, получения удаленного доступа к государственным регистрам, реестрам, кадастрам, спискам, каталогам, базам и банкам данных и другими способами.

При рассмотрении заявления заинтересованного лица уполномоченным органом принимается одно из следующих административных решений: об отказе в принятии заявления заинтересованного лица; об отказе в осуществлении административной процедуры; об осуществлении административной процедуры.

Административное решение об осуществлении административной процедуры или об отказе в осуществлении административной процедуры принимается в письменной форме, в том числе посредством внесения записей в регистры, реестры, протоколы, банки данных, иные документы или информационные ресурсы, и вступает в силу со дня его принятия, если иной срок не установлен в таком решении. Срок действия справки или другого документа, выдаваемых при осуществлении административной процедуры, не может быть менее шести месяцев, если иной срок не предусмотрен законодательными актами, постановлениями Совета Министров. Справка или другой документ, выдаваемые при осуществлении административной процедуры, считаются бессрочными, если срок их действия на момент осуществления административной процедуры не определен и их действие может быть прекращено лишь исполнением или признанием утратившими силу, недействительными либо отменой.

Законодательными актами, постановлениями Совета Министров определяются: наименования административных процедур; уполномоченные органы; исчерпывающие перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами в уполномоченные органы для осуществления административных процедур; сроки осуществления административных процедур; сроки действия справок или других документов, выдаваемых при осуществлении административных процедур; размер платы, взимаемой при осуществлении административных процедур. Например, Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» утвержден перечень административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан.

### *14.1.4. Регистрационное производство*

Регистрационное производство охватывает широкий круг общественных отношений, участниками которых, с одной стороны, являются органы исполнительной власти, а с другой – граждане, общественные объединения, юридические лица и т. д. Соответственно этому многообразию отношений строится и система нормативных правовых актов, регулирующих регистрационные процессуальные правоотношения, а следовательно, и соответствующее административное производство.

Несмотря на значительное разнообразие отношений, связанных с производством регистрационного характера, им присущи некоторые общие свойства, отражающие принципиальную сущность регистрационного производства.

Во-первых, регистрационное производство – это во всех случаях определенная процедура принятия юридического акта. Юридическая природа акта государственной регистрации проявляется также в том, что с момента регистрации, например, общественного объединения возникает его правоспособность как юридического лица.

Во-вторых, государственная регистрация осуществляется исключительно органами исполнительной власти. Основную работу в этой области проводят ОВД, органы юстиции, а также некоторые другие органы исполнительной власти.

В-третьих, порядок осуществления государственной регистрации регулируется нормами административно-процессуального права, которое одновременно осуществляет функцию реализации соответствующих материальных правовых норм различной отраслевой принадлежности: норм конституционного права (например, устанавливающих статус общественных объединений), норм гражданского права (например, устанавливающих статус недвижимости), административного права (например, устанавливающих обязанность органов исполнительной власти регистрировать определенные виды своих нормативных правовых актов в Минюсте).

Регистрационная деятельность ОВД представляет собой нормативно регламентированную управленческую деятельность, включающую в себя: фиксацию информации о преступлениях и правонарушениях; регистрацию транспортных средств, оружия; государственную дактилоскопическую регистрацию; регистрационный учет граждан по месту пребывания и месту жительства в пределах территории Республики Беларусь и регистрацию иностранных граждан по месту жительства или пребывания. Указанная деятельность осуществляется посредством внесения сведений в реестры,

книги, базы данных, составлением и выдачей правоустанавливающих документов.

Например, в соответствии с Законом от 9 января 2006 г. № 94-З «О единой государственной системе регистрации и учета правонарушений» единая государственная система регистрации и учета правонарушений – порядок регистрации правонарушений органами уголовного преследования, органами, ведущими административный процесс, и судами, а также порядок учета правонарушений и представления сведений о правонарушениях органами внутренних дел, функционирование которой обеспечивают МВД Республики Беларусь, а также в пределах своей компетенции другие государственные органы и иные государственные организации Республики Беларусь.

### *14.1.5. Разрешительное производство*

Под разрешительным производством (разрешительными процедурами) понимают урегулированную правом совокупность процессуальных отношений субъектов государственной власти с гражданами и организациями, возникающих в связи с выдачей разрешений на совершение определенных видов деятельности и юридически значимых действий с последующим контролем и надзором за соблюдением правил и условий осуществления разрешенной деятельности[1].

В разрешительном производстве выделяются такие стадии, как предварительная (возбуждение разрешительного дела); принятие решения; исполнение решения; надзор за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий; аттестация, аккредитация разрешенной деятельности; переоформление, продление разрешений; применение мер принуждения за допущенные нарушения правил и условий. Последние три стадии являются факультативными.

В ходе организационной деятельности не существует столь жесткой последовательности стадий, как в юрисдикционных процессах. Стадии организационной работы могут осуществляться параллельно, даже меняться местами. Например, ответственность может наступить раньше, чем переоформление лицензии, надзор и аккредитация осуществляются в одно и то же время, аттестацию можно считать формой надзора, поэтому названная последовательность стадий условна.

---

[1] См.: Административные процедуры / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М., 2018. С. 126.

Прежде чем подать заявление, субъект (индивидуальный или коллективный) обязан готовиться к получению разрешения, создавая организационные, материальные, кадровые предпосылки желаемой деятельности, собирая необходимые документы. Субъект власти обязан принять заявление, проверить наличие и качество документов и зарегистрировать заявление. Если представлены не все необходимые документы, не внесена необходимая сумма, в приеме заявления может быть отказано.

Регистрация заявления означает, что заведено разрешительное дело, и порождает обязанность субъекта власти его рассмотреть, а значит, кроме всего прочего проверить соблюдение обязательных общих и специальных требований. Общие требования – это соблюдение законодательства Республики Беларусь, экологических, санитарно-эпидемических, противопожарных правил. Специальные требования обусловлены спецификой отдельных видов деятельности. К ним относятся квалификационные требования к соискателям разрешения, работникам лицензируемой организации, наличие необходимых помещений, оборудования, технических средств. Если требования непосредственно вытекают из действующих норм и правил, то условия определяются на основе правил, но с учетом конкретных обстоятельств (например, число обучающихся в учреждении образования).

Традиционно термин «разрешение» используется вместе с другим понятием «лицензия», которое является синонимом термина «специальное разрешение». Но кроме лицензий существуют и многие другие виды разрешений (например, разрешение на временное проживание, выдаваемое иностранным гражданам; разрешение на допуск к участию в дорожном движении; разрешение на проведение массового мероприятия; разрешение на хранение и ношение огнестрельного гладкоствольного оружия; разрешение занимать определенные должности и т. п.), требования к получению которых содержатся в ряде профильных законов («Об оружии», «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь») и подзаконных нормативных правовых актах. Очевидно, что «разрешение», более широкое понятие, чем «лицензия».

Таким образом, разрешение – это юридический документ, выданный уполномоченным органом государственной власти, а процедура его выдачи составляет содержание административного (управленческого) процесса.

Многообразие видов деятельности органов исполнительной власти в экономике, социально-культурной и административно-политической сферах, предоставление таким органам права своими нормативными пра-

вовыми актами устанавливать разрешения на определенные виды деятельности и совершение определенных юридически значимых действий обусловливают наличие множества разрешений.

### *14.1.6. Лицензионное производство*

Лицензирование как урегулированная административно-правовыми нормами деятельность специально уполномоченных органов государственного управления представляет собой самостоятельное административное производство, имеющее свои специфические цели и задачи и являющееся структурным элементом административно-управленческого процесса.

В соответствии с Положением о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450, целями лицензирования являются защита интересов национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод, нравственности, здоровья населения и охрана окружающей среды при осуществлении субъектами хозяйствования потенциально опасных видов предпринимательской деятельности.

В соответствии с перечнем видов деятельности, на осуществление которых требуется специальное разрешение (лицензия), и уполномоченных на выдачу лицензий государственных органов и государственных организаций, утвержденным названным Укаом, лицензированию в Республике Беларусь подлежат более 30 видов предпринимательской деятельности. Как структурный элемент административного процесса (в широком смысле) лицензионное производство заключается в осуществлении урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности лицензирующих органов (исполнительной власти) по оценке соответствия соискателя лицензии (лицензиата) лицензионным требованиям и условиям и принятии на основании этой оценки решения о выдаче лицензии, внесении в лицензию соответствующих изменений и дополнений, продлении срока ее действия, прекращении действия лицензии.

Таким образом, лицензионное производство состоит из нескольких процессуальных стадий – самостоятельных административных процедур: выдача лицензии, внесение в лицензию изменений и дополнений, продление срока действия лицензии, прекращение действия лицензии по основаниям, не связанным с противоправным поведением лицензиата.

Положение о лицензировании отдельных видов деятельности предусматривает также меры принудительного характера в отношении лицензи-

атов в результате нарушения ими порядка осуществления лицензируемых видов деятельности: приостановление, прекращение действия и аннулирование лицензии. В специальной и научной литературе, посвященной лицензированию, нет однозначной точки зрения о правовой природе данных мер принудительного характера. Если о приостановлении действия лицензии можно говорить как о мере административного пресечения, то прекращение действия и аннулирование лицензии применяются за уже совершенное противоправное деяние (нарушение порядка осуществления лицензируемого вида деятельности) и носят характер наказания (санкции). Между тем данные меры не могут быть отнесены ни к одному из видов юридической ответственности.

Несмотря на правовую неопределенность рассматриваемых принудительных мер в рамках лицензионного производства следует выделять также стадии (условно назовем их юрисдикционными административными процедурами лицензионного производства) приостановления, прекращения действия и аннулирования лицензии в результате нарушения лицензиатами порядка осуществления лицензируемых видов деятельности. Следовательно, лицензирование как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность специально уполномоченных субъектов представляет собой самостоятельное производство, состоящее из ряда самостоятельных и относительно независимых друг от друга административных процедур.

В соответствии с Положением на ОВД возложены обязанности по лицензированию следующих видов деятельности, связанной:

1) с трудоустройством за пределами Республики Беларусь, сбором и распространением (в том числе в сети Интернет) информации о физических лицах в целях их знакомства и включает в себя составляющие работы и услуги:

– трудоустройство за пределами Республики Беларусь;

– сбор и распространение (в том числе в сети Интернет) информации о физических лицах в целях их знакомства (лицензирование данного вида деятельности осуществляется Департаментом по гражданству и миграции);

2) со служебным и гражданским оружием и боеприпасами к нему, коллекционированием и экспонированием оружия и боеприпасов и включает в себя составляющие работы и услуги:

– производство оружия и боеприпасов;

– реализация оружия и боеприпасов;

– ремонт оружия и боеприпасов;

– коллекционирование и экспонирование оружия и боеприпасов (лицензирование данного вида деятельности осуществляется сотрудниками разрешительной системы подразделений охраны правопорядка и профилактики);

3) с охраной и включает в себя составляющие работы и услуги:

– охрана юридическим лицом своих работников;

– охрана юридическим лицом принадлежащих ему объектов (имущества);

– проектирование, монтаж, наладка и техническое обслуживание средств и систем охраны (либо выборка из указанного перечня работ) (лицензирование данного вида деятельности осуществляется Департаментом охраны).

Кроме рассмотренных производств в теории административного права выделяют также дисциплинарное производство, поощрительное производство, исполнительное производство и некоторые другие, которые содержат ряд типовых для административных производств действий и процедур, а также отличительных стадий, обусловленных содержанием их предметной области.

## 14.2. Административно-правовые режимы

### *14.2.1. Понятие и особенности административно-правовых режимов*

В юридической науке под правовым режимом принято понимать официально установленный порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования. С одной стороны, он объединяет разнообразный юридический инструментарий, заставляя его работать на единых правовых началах, а с другой – обеспечивает его дифференциацию, создавая различные условия реализации прав и обязанностей субъектов в зависимости от целей и задач, времени и места осуществления деятельности, обстановки, которая складывается под влиянием факторов внешней среды[1].

В правовых режимах выделяются две взаимосвязанные стороны:

1) содержательная – определяет основания установления (или причины и цели), а также вытекающие из этого организационные, идеологические, экономические и иные управленческие аспекты;

[1] Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 2008. С. 478.

2) юридическая – определяет правовые формы установленного режима (срок действия, территориальные границы, субъекты обеспечения и объекты правового воздействия, процедуру введения в действие, характер правовых ограничений, виды юридической ответственности за их нарушение и т. д.).

В качестве сущностных характеристик правового режима ученые-правоведы выделяют: закрепление определенного социально-правового состояния объекта или процесса, отличного от иных участков правовой деятельности и выражающегося в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами; степень его благоприятности (неблагоприятности) для субъектов права; ограничение противоправной деятельности; достижение иных социально полезных целей. В понятие «правовой режим» включаются не только совокупность норм права, регулирующих определенный порядок поведения, но и нормативные акты, содержащие эти нормы, информационно-психологический аспект, регулятивные элементы и механизмы правореализационной практики, разнообразные формы правомерного поведения и правоприменительной деятельности субъектов.

Одновременно правовой режим необходимо разграничивать со смежными категориями, такими как институт права, отрасль права, правовые нормы, правовое состояние, механизм правового регулирования законности и метод правового регулирования. Как обоснованно полагает ученый-правовед Г.С. Беляева, правовой режим должен интегрировать в себе как минимум две крупные подсистемы:

1) систему регулятивного воздействия – комплекс юридических средств, соподчиненных в рамках правовой отрасли с соответствующим методом правового регулирования (так называемый динамический аспект);

2) результат регулирующего воздействия – достигнутый уровень урегулированности общественных отношений, который проявляется в определенном положении субъектов (объектов) права (так называемый статический аспект)[1].

Административно-правовые режимы (АПР) являются одной из разновидностей правовых режимов, устанавливаются в определенной сфере государственного управления и «сопровождают деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой при реализации ими своих должностных обязанностей, регулировании различных объектов

[1] Беляева, Г. С. Правовой режим в общетеоретическом измерении : монография. М., 2013. С. 15.

и процессов»[1]. АПР выступают связующим звеном между нормативным актом и правоприменительной практикой, и от качества их использования в обеих сферах, грамотного закрепления в законодательстве зависит успех управленческого процесса.

Комплекному теоретико-прикладному исследованию АПР посвящены научные труды крупных специалистов в области административного права С.С. Маиляна и В.Б. Рушайло. В отечественной правовой науке проблемы теоретического обоснования, определения сущности и содержания, выявления структурных элементов и форм проявления АПР в аспекте их реализации в конкретном сегменте государственного управления освещались в научных трудах В.Ф. Ермоловича, А.Н. Крамника, О.В. Кутилина, И.И. Маха, Д.В. Перевалова, В.А. Рябоволова, Л.М. Рябцева, О.И. Чуприс и др.

Как подчеркивает В.Б. Рушайло, «уже давно научные исследования, ставившие своей целью выяснение особенностей правового регулирования определенного участка деятельности, в особенности когда эта деятельность имеет строго определенный объект, проводились под углом зрения правового режима данного объекта, вида деятельности»[2].

Основными причинами, служащими поводом для установления и реализации АПР, являются:

1) потребность государственной администрации в особых регулятивных свойствах правовых режимов, позволяющих эффективно организовывать деятельность государственных органов в конкретном сегменте государственно-управленческой деятельности (с учетом временны́х, пространственных и функциональных характеристик режима) и в различных социально-управленческих ситуациях;

2) востребованность административно-правового режима в конкретном сегменте государственно-управленческой деятельности, обусловленная наличием специфических свойств определенного сегмента государственного управления, который не может обойтись без режимных правил деятельности, способных создавать условия для его устойчивого и безопасного функционирования.

В Республике Беларусь установлены следующие основные административно-правовые режимы: режим защиты государственных секретов; режим выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь; режим государственной границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через Государственную границу; право-

[1] Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 2008. С. 482.

[2] Рушайло, В. Б. Административно-правовые режимы : монография. М, 2000. С. 9.

вой режим чрезвычайного положения; режим военного положения; режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь; режим обеспечения безопасности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства; таможенные режимы; режим оборота оружия и боеприпасов; режим регистрации населения; лицензионно-разрешительный режим[1].

АПР «обеспечивают достижение целей управления, поддержание устойчивого состояния системы управления и протекающих в ней управленческих процессов»[2]. Их содержание определяется совокупностью правил, урегулированных нормами административного права и организационными мерами. Для АПР прежде всего важны: его нормативно-регулирующая составляющая – четкое закрепление в нормативных актах различного уровня правил поведения субъектов административного права, перечня режимных мер, оснований их применения; организационная составляющая, связанная с созданием соответствующих режимных органов, определением их структуры, порядка координации деятельности и взаимодействия.

В правовой литературе в качестве основных элементов АПР выделяют: целевое назначение режима; предмет правового регулирования; систему органов государственного управления, реализующих условия режима, порядок их функционирования, взаимодействия и координации; сферу применения; широкое использование административных методов воздействия; введение контроля и надзора за соблюдением установленных правил; обеспечение режима мерами государственного принуждения; наличие режимных правовых средств (нормативные предписания, акты реализации прав и обязанностей субъектов, правоприменительные акты, меры поощрения, юридические санкции, методы и приемы административной деятельности и т. п.).

Ряд ученых более предметно рассматривают АПР, связывая их назначение, установление и развитие главным образом с реализацией мер охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и обороны, поддержания суверенитета, преодоления ситуаций чрезвычайного характера, создания надежных барьеров в достижении противоправных целей[3].

---

[1] Административно-правовые режимы Республики Беларусь / В. Ф. Ермолович [и др.]. Минск, 2013. С. 17.

[2] Маилян, С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 8.

[3] Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. Харьков, 2004. С. 200–201; Ласточкин, В. В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. М., 1999. С. 55–56.

В то же время С.С. Маилян полагает, что «ситуациями чрезвычайного или вообще неординарного порядка сфера проявления административно-правовых режимов отнюдь не исчерпывается»[1]. С ним солидарна Г.С. Беляева, которая отмечает, что поскольку предмет административного права охватывает гораздо бóльшую сферу общественных отношений, то сузить действие правовых режимов означает вывести из зоны режимного регулирования все остальные сферы государственного управления[2].

Многие ученые проводят классификацию АПР, разделяя их на межотраслевые и отраслевые исходя из конкретной сферы (отрасли) государственно-управленческой деятельности.

Если в качестве критерия разграничения выбрать объект – носитель режима, то выделяются:

1) территориальные режимы (режимы свободной экономической зоны, военного положения, закрытого административно-территориального образования, карантин, режимы континентального шельфа, лечебно-оздоровительных местностей);

2) объектовые режимы (режим объекта атомной энергетики, режим водохранилища и т. п.);

3) режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющие важное государственное значение (режимы оборота оружия, наркотических веществ, ядов, документов, содержащих государственную тайну, паспортный режим);

4) функционально-деятельностные режимы (противопожарный режим, эвакуационный режим, режимы контртеррористической операции, таможенные режимы, режимы лицензионных видов деятельности, функционирования средств массовой информации и т. д.).

Также можно разделить АПР на режимы:

1) состояний (режим безопасности полетов гражданских воздушных судов, режим чрезвычайного положения, режим военного положения, режим защиты государственной тайны, паспортная система, режим карантина, режим безопасного проведения массовых мероприятий и т. д.);

2) территорий (режим закрытого административно-территориального образования, режим пограничной зоны, режим в пункте пропуска через го-

---

[1] Маилян, С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография. М., 2002. С. 13.

[2] Беляева, Г. С. Правовой режим в общетеоретическом измерении : монография. М., 2013. С. 154, 156.

сударственную границу, режим природоохранной зоны, режим заповедника, режим охраняемого объекта).

В зависимости от пространственного предела действия режима АПР территорий можно подразделить:

1) на общегосударственные режимы (таможенный, секретности и т. д.);

2) региональные режимы (военного положения, карантина, режим пограничной зоны, заповедника и т. д.);

3) объектовые режимы (аэропортов, пунктов пропуска через границу, атомных электростанций и т. д.);

4) режимы оборота (производства, перевозки, использования, утилизации) предметов и веществ (оборота оружия и боеприпасов, наркотических средств и психотропных веществ, оборота взрывчатых, ядовитых, радиоактивных веществ, оборота специальных технических средств);

5) видов деятельности.

Характерной особенностью АПР является то, что они направлены на реализацию и обеспечение публичного интереса.

В теории административного права выделяют также комплексный АПР. Под ним понимают особый порядок осуществления деятельности, общей для ряда или всей совокупности государственных органов, урегулированный правом и имеющий нормативный характер в отношении структур государственного управления, который подлежит конкретизации применительно к каждому из них.

В зависимости от юридических свойств выделяют специальные и общие АПР.

К *специальным АПР* (САПР) относятся режимы чрезвычайного и военного положения, где важное значение в установлении САПР отводится конституционным нормам, посредством которых осуществляется первичная легализация САПР.

Законами определяются вид правового режима и его носитель, основания введения, субъект, осуществляющий режимное управление, режимные меры, правила режимной деятельности. Поскольку САПР в основном связаны с ограничением, принуждением, ответственностью, их первичное юридическое закрепление производится законами, при этом удельный вес правительственных и ведомственных актов в регулировании должен быть сведен к минимуму.

САПР устанавливается в том случае, когда иные меры административно-правового регулирования не могут обеспечить должный правовой порядок (обеспечить безопасность, охрану, нормализовать обстановку), добиться

необходимого правового состояния социального объекта. Это достигается с помощью:

1) дополнительных запретов и обязывания (причем режим не просто ограничивает какое-либо поведение, а предусматривает превентивный контроль за исполнением этого требования);

2) специальных административных мер, направленных на установление и поддержание режимных правил (государственная экспертиза, государственный мониторинг, государственная регистрация, лицензирование);

3) разрешительного способа и типа реализации прав и свобод, выполнения хозяйственной деятельности, предполагающего предварительное обращение с просьбой предоставить возможность осуществить те или иные права (такой порядок часто связан с должностным усмотрением лица, которое может отказать в выдаче разрешения, если посчитает это нецелесообразным);

4) системы контроля и надзора за выполнением режимных требований физическими, юридическими, а также должностными лицами (сплошная и выборочная проверка соблюдения правил, оперативно-розыскные мероприятия, меры пресечения и меры ответственности);

5) организационно-технического обеспечения установленных режимных правил, позволяющего эффективно предупреждать, выявлять и пресекать их нарушения (использование транспортных средств, связи, специального оборудования, предназначенного для досмотра, осмотра местности и т. п.).

Регулятивные свойства САПР проявляются в использовании специального административного инструментария, образующего режимные приемы регулирования:

1) зонирование территории (объекта), означающее разграничение территории на определенные сектора, в каждом из которых действуют особые правила, но в целом они взаимосвязаны между собой;

2) создание специальных органов, наделенных компетенцией по поддержанию режима. На них возлагаются обязанности по применению административных мер для обеспечения соблюдения режимных правил, контролирования процесса реализации прав и обязанностей другими участниками и его коррекции в случае отклонения от установленных требований;

3) особые режимные правила, состоящие из правил и условий жизнедеятельности населения, включающих порядок пребывания и передвижения по режимной территории, порядок пользования имуществом, земельными участками, пропускной режим; правил ведения хозяйственной деятельности, включающих правила обращения с имуществом, запрещение отдель-

ных видов предпринимательской деятельности, обязанность проведения охранных, защитных и спасательных мероприятий;

4) закрепление правового положения объекта (носителя режима) – особого статуса территории, находящейся на условиях военного или чрезвычайного положения[1].

Несмотря на отличительные особенности, жесткую правовую регламентацию САПР, не менее значимую роль играют *общие АПР*, которые рассчитаны на повседневную государственно-управленческую деятельность и типичные социально-управленческие ситуации. АПР в теории административного права могут быть дифференцированы по разным основаниям и на другие виды, подвиды.

### *14.2.2. Общая характеристика административно-правовых режимов.*

**Режим чрезвычайного положения.** В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З «О чрезвычайном положении» чрезвычайное положение означает «вводимый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на всей территории Республики Беларусь или в ее отдельных местностях особый временный правовой режим деятельности государственных органов, иных организаций, их должностных лиц, допускающий установленные настоящим Законом ограничения (приостановление) прав и свобод граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций, а также возложение на них дополнительных обязанностей».

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение безопасности жизни и здоровья людей, а также устранение опасности, представляющей угрозу территориальной целостности и существованию государства. Основанием для введения на территории Республики Беларусь чрезвычайного положения является наличие обстоятельств, представляющих непосредственную угрозу безопасности жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существованию государства, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер (ст. 3 Закона «О чрезвычайном положении»).

Данные обстоятельства разделяются на две группы:

1) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба

[1] Бахрах, Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 2008. С. 486.

здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных неотложных спасательных и других аварийно-восстановительных работ;

2) беспорядки, сопровождающиеся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность для жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существования государства.

Чрезвычайное положение на всей территории Республики Беларусь или в ее отдельных местностях вводится указом Президента с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики. Указом определяются:

1) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

2) обоснование необходимости его введения;

3) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

4) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

5) перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений (приостановления) прав и свобод граждан, прав организаций;

6) государственные органы и должностные лица, ответственные за осуществление чрезвычайных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

7) срок действия режима чрезвычайного положения, а также время вступления указа в силу.

В соответствии с Законом «О чрезвычайном положении» срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Республики Беларусь, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток. При введении чрезвычайного положения на всей территории Республики Беларусь Палата представителей, Совет Республики не могут быть распущены и продолжают свою работу в течение всего срока действия чрезвычайного положения.

Силы и средства для обеспечения режима чрезвычайного положения определены ст. 16 Закона «О чрезвычайном положении». К ним относятся: силы и средства ОВД, органов государственной безопасности, внутренних войск, а также органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям. Кроме того, для обеспечения режима чрезвычайного положения по решению Главы государства могут привлекаться Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования.

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант в пределах своих полномочий:

1) издает приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями и должностными лицами, гражданами, а также начальниками (командирами) ОВД, органов государственной безопасности, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

2) устанавливает время и срок действия комендантского часа;

3) определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

4) устанавливает особый режим продажи оружия и боеприпасов, алкогольной продукции, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные, сильнодействующие вещества;

5) определяет порядок и места хранения изъятых оружия и боеприпасов, веществ и военной техники;

6) выдворяет в установленном порядке за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения;

7) оповещает через все средства массовой информации, каналы связи и оповещения население соответствующей территории о порядке выполнения отдельных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

8) устанавливает особый порядок аккредитации журналистов и порядок их работы на территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры указом Президента может быть создан объединенный оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, которым руководит комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Пределы ограничения прав и свобод личности оговорены ч. 2 ст. 63 Конституции: при осуществлении особых мер в период чрезвычайного положения не могут ограничиваться права, предусмотренные ст. 24, ч. 3 ст. 25, ст. 26, 31 Конституции. За нарушение требований режима чрезвычайного положения граждане, должностные лица и организации несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Граждане, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются силами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, – до выяснения их личности, но не более чем на трое суток по решению начальника ОВД или его заместителя. По решению суда указанный срок может быть продлен не более чем на 10 суток. Задержанные лица, находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру.

Законодательство предусматривает два основных варианта прекращения режима чрезвычайного положения:

1) отмена чрезвычайного положения (орган, объявивший чрезвычайное положение, вправе отменить его до истечения установленного срока);

2) прекращение чрезвычайного положения (этот режим носит временный характер, устанавливается на точно определенный срок, истечение которого является юридическим фактом, прекращающим его действие).

Отмена (прекращение) чрезвычайного положения влечет за собой следующие правовые последствия: утрачивает силу действие правовых норм и актов, принятых для обеспечения режима (приказы коменданта, решения чрезвычайных комиссий и комитетов); прекращаются те правоотношения, которые возникли на основании «чрезвычайного» законодательства, кроме тех, относительно которых есть специальное указание, что они продолжают действовать и после отмены чрезвычайного положения (так, прекращается производство по делам о нарушениях режима чрезвычайного положения; примером правоотношений, продолжающихся после отмены режима чрезвычайного положения, являются отношения по возмещению гражданам и организациям, пострадавшим при чрезвычайных обстоятельствах, имущественного вреда и оказание другой необходимой помощи); ликвидируются все чрезвычайные органы управления, организационные структуры, обеспечивающие осуществление режима чрезвычайного положения.

**Режим военного положения.** Возможность введения режима военного положения предусмотрена Конституцией, которой данный вопрос отнесен к компетенции Президента (п. 22 ст. 84 Конституции).

Какие-либо иные основания введения военного положения, кроме агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Республики Беларусь, законодательством предусмотрены быть не могут. В соответствии с Законом «О Президенте Республики Беларусь» Глава государства вводит на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы или нападения военное положение, объявляет полную или частичную мобилизацию

с внесением в трехдневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики.

Регулирование режима военного положения определяется характером и степенью угрозы общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью граждан во время войны. В период военных действий разрушаются нормальные общественные взаимосвязи, изменяется работа управленческого механизма. Правовой основой введения и регулирования АПР военного положения являются Конституция Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 13 января 2003 г. № 185-З «О военном положении» и иные нормативные правовые акты Республики Беларусь в данной сфере отношений.

Военное положение – особый правовой режим деятельности государства и общества, временно вводимый на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы Республике Беларусь или нападения на Республику Беларусь со стороны другого государства (государств), выражающийся в предоставлении республиканским органам государственного управления, органам местного управления и самоуправления и военному командованию полномочий, необходимых для предотвращения военной угрозы или отражения нападения, и связанный с временным ограничением конституционных прав и свобод личности и прав организаций независимо от формы собственности, возложением на них обязанностей по обеспечению военного положения (ст. 1 Закона).

Основаниями для введения военного положения на территории Республики Беларусь являются военная угроза или нападение.

Под *военной угрозой* следует понимать действия другого государства (государств), экстремистских, религиозных, сепаратистских движений, организаций, расположенных на территории другого государства (государств), указывающие на реальное намерение применить вооруженную силу против суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Беларусь. К таким намерениям относятся: 1) объявление войны; 2) концентрация вооруженных сил другого государства вдоль Государственной границы Республики Беларусь, указывающая на реальное намерение их применить; 3) возникновение очагов вооруженных конфликтов, направленных против Республики Беларусь; 4) проведение в другом государстве мобилизации с целью нападения; 5) активизация международного терроризма; 6) другие подобные действия.

*Нападение* на Республику Беларусь – это применение другим государством (государствами) вооруженной силы против суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Беларусь или

каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН, которое сопровождается реализацией хотя бы одного из следующих действий:

1) вторжение вооруженных сил другого государства (государств) на территорию Республики Беларусь;

2) ракетно-авиационные удары;

3) вооруженное воздействие другого государства (государств) на Вооруженные Силы Республики Беларусь, другие войска и воинские формирования;

4) засылка вооруженных банд (групп), иррегулярных сил, наемников или подразделений регулярных войск, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Республики Беларусь;

5) иные подобные действия, направленные против суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Беларусь.

Военное положение на территории Республики Беларусь вводится указом Главы государства, который подлежит внесению на утверждение в Совет Республики в трехдневный срок со дня его подписания. Согласно ст. 6 Закона «О военном положении» указом Президента о введении военного положения на территории Республики Беларусь определяются:

1) обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;

2) силы и средства, обеспечивающие режим военного положения;

3) перечень мер по обеспечению режима военного положения;

4) государственные органы и органы военного управления, ответственные за осуществление мер по обеспечению режима военного положения, а также полномочия указанных органов по применению этих мер;

5) дата и время, с которых начинает действовать военное положение, а также время вступления указа в силу.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для устранения военной угрозы или отражения нападения. Обеспечение режима военного положения осуществляется Президентом, государственными органами, органами военного управления и местными советами обороны в соответствии с полномочиями, предоставленными им Законом «О военном положении», другими нормативными правовыми актами Республики Беларусь, путем применения мер, предусмотренных законом о военном положении и определенных указом Президента о введении военного положения.

С введением военного положения в областях, районах, городах на основании указа Президента могут быть созданы местные советы обороны,

которые являются составной частью системы обороны Республики Беларусь и подчинены Совету Безопасности.

Непосредственное руководство местными советами обороны возлагается на руководителей соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов. Руководитель местного исполнительного и распорядительного органа и его заместители, командиры (начальники) местных органов военного управления, ОВД, государственной безопасности, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям являются членами местного совета обороны по должности.

Местные советы обороны:

1) подготавливают и проводят мероприятия, предусмотренные законодательством при введении военного положения;

2) контролируют исполнение организациями и гражданами нормативных правовых актов Республики Беларусь, регулирующих режим военного положения, возложенных на них обязанностей по обеспечению военного положения;

3) организуют аварийно-спасательные и восстановительные работы;

4) организуют материально-техническое обеспечение территориальных войск и формирований гражданской обороны;

5) принимают меры по обеспечению продовольственными и непродовольственными товарами, а также медицинскому обслуживанию населения, транспортного обслуживания и т. д.

Органами военного управления в период военного положения на территории Республики Беларусь являются: Совет Безопасности, Государственный секретариат Совета Безопасности, военное командование. Военным командованием, которому предоставляется право совместно с государственными органами осуществлять меры по обеспечению режима военного положения, являются: Генеральный штаб Вооруженных Сил; главные командования видов вооруженных сил; командования объединений, соединений, воинских частей вооруженных сил, других войск и воинских формирований.

Органы местного самоуправления, иные организации и граждане оказывают государственным органам и органам военного управления, местным советам обороны содействие в обеспечении режима военного положения.

На Совет Безопасности в период военного положения на территории Республики Беларусь возлагается реализация полномочий Президента в области национальной безопасности Республики Беларусь. Совет Министров также в пределах своих полномочий несет ответственность за

обеспечение режима военного положения на территории Республики Беларусь, обеспечивает функционирование экономики государства в этот период, организует исполнение нормативных правовых актов, связанных с введением, продлением и отменой военного положения на территории Республики Беларусь.

В период военного положения военному командованию предоставляется право совместно с государственными органами, а если это невозможно – самостоятельно, издавать приказы, обязательные для выполнения всеми организациями и гражданами.

В период военного положения ОВД, органы пограничной службы и внутренние войска МВД:

1) обеспечивают охрану общественного порядка, защиту объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и окружающей природной среды;

2) обеспечивают соблюдение установленных ограничений на свободу передвижения по территории Республики Беларусь, а также введенного особого режима въезда на территорию Республики Беларусь и выезда с нее;

3) участвуют в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами, эпидемиями, эпизоотиями;

4) осуществляют ограничение движения транспортных средств, их досмотр, а при необходимости – задержание;

5) осуществляют мероприятия комендантского часа, а также проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр вещей, осмотр жилых и других помещений;

6) задерживают граждан при нарушении ими режима военного положения на срок не более трех суток;

7) обеспечивают введение в органах военного управления дополнительных мер, направленных на усиление защиты государственных секретов;

8) осуществляют военную цензуру за почтовыми отправлениями и сообщениями;

9) пресекают деятельность незаконных вооруженных формирований, террористическую и диверсионную деятельность;

10) участвуют в иных мероприятиях по обеспечению режима военного положения.

В отличие от режима чрезвычайного положения, при котором угроза безопасности исходит от внутренних социальных конфликтов, природных

и техногенных факторов, режим военного положения призван способствовать преодолению внешней угрозы.

Как АПР чрезвычайного положения, так и режим военного положения содержат ряд ограничений прав и свобод граждан, а также запретов и требований, обязательных к исполнению всеми физическими лицами, органами власти, государственных учреждений и негосударственных институтов.

И.В. Козелецкий на основе изучения и анализа содержания норм Законов «О чрезвычайном положении» и «О военном положении», предусматривающие ограничения отдельных прав и свобод, предлагает систематизацию указанных норм в несколько относительно самостоятельных групп исходя из их функционального назначения, основания применения, содержания, степени жесткости регулирования общественных отношений:

1) меры, которые применяются в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, чрезвычайными экологическими ситуациями, возникшими в результате аварий, требующими проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ (при введении военного положения – независимо от оснований). К ним, в частности, относятся привлечение трудоспособного населения и транспортных средств граждан для проведения: аварийно-спасательных работ; работ оборонного характера; ликвидации последствий применения оружия, восстановления поврежденных (разрушенных) объектов, систем жизнеобеспечения и военных объектов;

2) меры, которые применяются независимо от оснований введения чрезвычайного или военного положения: приостановление полномочий государственных органов на соответствующей территории; усиление охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта и т. п.; введение особого режима въезда–выезда, ограничение свободы передвижения; приостановление деятельности политических партий, других общественных объединений, запрещение или ограничение проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций; введение особого режима работы объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта и т. п.; ограничение движения транспорта и осуществление его досмотра; отложение проведения забастовок или их приостановление; установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности;

3) возлагаемые на граждан обязанности и ограничения, применяемые на территории, на которой введено военное положение: явка по вызову на пункты сбора военных комиссариатов или в воинские части; выполнение

гражданами требований, изложенных в полученных ими предписаниях, повестках и распоряжениях военных комиссариатов; предоставление в военное время в целях обеспечения безопасности государства зданий, сооружений, транспортных средств и другого имущества, находящегося в их собственности; запрещение или ограничение выезда за пределы территории Республики Беларусь, выбора места пребывания или места жительства;

4) меры, которые применяются лишь при введении чрезвычайного положения в связи с беспорядками, сопровождающимися насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций: введение комендантского часа, то есть установление запретов на нахождение граждан в общественных местах в определенное время суток без специально выданных пропусков или документов, удостоверяющих личность граждан; ограничение свободы печати и других средств массовой информации путем введения предварительной цензуры; проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр вещей, жилища и транспортных средств; ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, контроль оборота лекарственных средств;

5) меры, которые могут применяться исключительно при введении чрезвычайного положения в связи с попытками нарушения территориальной целостности и существования государства, но не применяются в условиях военного положения: выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения;

6) меры, которые могут применяться исключительно при введении чрезвычайного положения в связи с чрезвычайными ситуациями, но не применяются в условиях военного положения: введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий; отстранение от работы руководителей государственных и негосударственных организаций; временное отселение жителей с обязательным предоставлением им временных жилых помещений; эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения в безопасные районы[1].

Таким образом, повышенная общественная значимость АПР чрезвычайного положения и военного положения предопределяет особую законодательно закрепленную процедуру, включающую введение режима исключительно указом Президента, последующее его утверждение Советом Республики, немедленное официальное опубликование и распространение через все другие средства массовой информации, каналы связи и оповещения.

[1] Козелецкий, И. В. Ограничение прав и свобод граждан в условиях чрезвычайного и военного положения // Вестн. Полоцкого гос. ун-та, 2008. С. 133–136.

Особо следует подчеркнуть, что правосудие на территории, на которой введено чрезвычайное (военное) положение, осуществляется только судом, образованным в соответствии с Конституцией. Правосудие в период действия указанных САПР осуществляется только судом в соответствии с законодательством Республики Беларусь, действующим на момент введения чрезвычайного (военного) положения. Образование чрезвычайных судов запрещается.

**Режим Государственной границы Республики Беларусь.** Научное исследование понятия «режим государственной границы» было впервые предпринято в середине 1980-х гг. Э.А. Пушминым и А.А. Порком, которые отмечали, что трактовка правового режима государственной границы как совокупности определенных правил не раскрывает полностью содержание этой сложной юридической конструкции, а затрагивает лишь одну ее сторону – нормативную основу[1]. Они предложили понимать режим государственной границы как правовое состояние, основанное на соблюдении действующих внутригосударственных и международно-правовых норм, порождающее правоотношения между компетентными органами государства, юридическими и физическими лицами и влекущее ответственность в случае его нарушения.

А.А. Першин, А.Д. Шерстнев, В.В. Ярлыченко под режимом государственной границы понимают состояние (уровень) регламентации (упорядочения) ее функционирования, установленное законодательными актами данного государства в соответствии с заключенными по этому вопросу международными договорами и соглашениями, определяющими правила поведения отечественных и иностранных субъектов на ее конкретном участке[2].

В.Б. Рушайло отмечает, что АПР государственной границы имеет сложную структуру, включающую следующие группы норм и правил:

1) группа конституционных норм, определяющих основы правового режима защиты государственной границы;

2) общепризнанные нормы и принципы международного права, нормы национального закона о государственной границе, других законов, регулирующих деятельность субъектов правоотношений на государственной границе;

3) разнообразная совокупность юридического инструментария, обеспечивающего претворение в жизнь предписаний правовых норм (акты реализации прав и обязанностей, меры юридической ответственности, контроля и т. д.);

---

[1] Пушмин, Э. А., Порк, А. А. Государственная территория и государственная граница СССР. Международно-правовые вопросы. М., 1982. С. 126.

[2] Першин, А. А., Шерстнев, А. Д., Ярлыченко В. В. Теория государственных границ. М., 2001. С.125.

4) правовой механизм финансового обеспечения функционирования АПР государственной границы[1].

Охрана любого объекта требует установления соответствующей цели, определенного порядка, определенных правил, которые в совокупности принято называть режимом. С учетом этого Законом от 21 июля 2008 г. № 419-З «О Государственной границе Республики Беларусь» установлен не один общий режим, а три самостоятельных АПР: режим Государственной границы Республики Беларусь; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь.

Режим Государственной границы Республики Беларусь включает в себя следующие основные элементы: содержание Государственной границы; режим пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами; режим перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных; режим пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств и товаров; режим плавания и пребывания невоенных и военных плавательных средств в части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, принадлежащих Республике Беларусь, захода иностранных плавсредств в порты Республики Беларусь и пребывания в них; ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Республики Беларусь хозяйственной и иной деятельности; разрешение инцидентов, связанных с нарушением режима Государственной границы.[2]

Особенность АПР Государственной границы состоит в том, что он включает в себя одновременно различные виды контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь: пограничный, таможенный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный, фитосанитарный, автомобильный, авиационной безопасности и полетов, безопасности судоходства[3].

Наличие разных видов контроля одновременно предполагает многообразие осуществляющих его субъектов (органов государственного управления), контрольно-надзорные полномочия которых закреплены в нормативных правовых актах различной юридической силы и направленности. Соотношение

[1] Рушайло, Б. В. Административно-правовые режимы : монография. М., 2000. С. 187.

[2] Ермолович, В. Ф. Административно-правовые режимы в сфере Государственной границы Республики Беларусь : коллект. монография. Минск. 2014. С. 50.

[3] См.: О пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь и видах контроля, осуществляемых в них [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 10 мая 2006 г. № 313 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2019.

между конкретным видом контроля и государственными органами, его осуществляющими, представлено в таблице:

| Вид контроля | Субъект осуществления контроля |
|---|---|
| Пограничный | Государственный пограничный комитет Республики Беларусь |
| Таможенный | Государственный таможенный комитет Республики Беларусь |
| Санитарно-карантинный | Государственный пограничный комитет Республики Беларусь; Государственный таможенный комитет Республики Беларусь |
| Ветеринарный | Белорусское управление государственного ветеринарного надзора на государственной границе и транспорте (в административном отношении подчинено Департаменту ветеринарного и продовольственного надзора Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь) |
| Карантинный | Санитарно-эпидемиологический надзор Министерства здравоохранения Республики Беларусь |
| Фитосанитарный | Государственное учреждение «Главная государственная инспекция по семеноводству, карантину и защите растений» (в административном отношении подчинено Министерству сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь) |
| Автомобильный | Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь |
| Авиационной безопасности и полетов (в пунктах пропуска в аэропортах) | Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь |
| Безопасности судоходства | Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь |
| Охрана и защита государственной границы республики беларусь в воздушном пространстве (контроль воздушного пространства) | Министерство обороны Республики Беларусь |

Следует иметь ввиду, что отдельные контрольные функции и полномочия государственных органов, выполняющих служебные задачи в условиях действия правового режима Государственной границы, могут в нормативном порядке распределяться между ними. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 22 декабря 2018 г. № 495 «Об оптимизации деятельности» с 1 января 2019 г. таможенные органы в пунктах пропуска, определяемых Советом Министров Республики Беларусь, осуществляют отдельные функции органов пограничной службы, среди которых:

– пограничный контроль;

– пропуск через Государственную границу Республики Беларусь физических лиц, транспортных средств и товаров;

– санитарно-карантинный контроль в части визуального осмотра физических лиц и при необходимости опроса о состоянии их здоровья;

– контроль за режимом в пунктах пропуска.

Данный правовой акт разработан в целях оптимизации деятельности таможенных органов и органов пограничной службы в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь, внедрения принципа одного окна, а также сокращения времени прохождения контрольных процедур.

Наличие такого количества различных видов контроля свидетельствует о сложном, комплексном и многоплановом характере режима Государственной границы, что предполагает и совместное участие в его обеспечении различных субъектов.

В области государственной пограничной политики Совет Министров определяет порядок обеспечения пограничного режима и устанавливает режим в пунктах пропуска.

Основным субъектом,имеющим обязанности по обеспечению функционирования режима Государственной границы, являются органы пограничной службы, которые в соответствии с Законом Республики Беларусь от 11 ноября 2008 г. № 454-З «Об органах пограничной службы» обязаны:

1) пресекать попытки незаконного изменения прохождения Государственной границы на местности; участвовать в пределах своей компетенции в решении задач по обороне Республики Беларусь, а также в обеспечении режимов чрезвычайного положения и военного положения; осуществлять меры общей и индивидуальной профилактики правонарушений, предусмотренные законодательством; оказывать содействие таможенным органам Республики Беларусь;

2) координировать в пределах своих полномочий деятельность государственных органов и иных организаций в области проведения государственной пограничной политики и обеспечения пограничной безопасности; контролировать соблюдение гражданами и организациями режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу;

3) осуществлять пропуск через Государственную границу граждан, а также товаров;

4) разрабатывать и осуществлять мероприятия по совершенствованию пропуска через Государственную границу граждан, участвовать в реализации мероприятий по совершенствованию пропуска через Государственную границу грузов, товаров, животных и транспортных средств и т. д.

МВД в области государственной пограничной политики оказывает в пределах своей компетенции содействие Государственному пограничному комитету и Министерству обороны в деятельности по обеспечению пограничной безопасности, в том числе обеспечивает доступ к информационным ресурсам ОВД

по вопросам, отнесенным к компетенции органов пограничной службы; обеспечивает участие ОВД в контроле за соблюдением пограничного режима и в мероприятиях по усилению охраны Государственной границы, участвует в решении вопросов, касающихся въезда, выезда из Республики Беларусь и транзитного проезда (транзита) через территорию республики физических лиц, а также правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таким образом, режим Государственной границы относится к общим АПР, осуществляется непрерывно и круглосуточно, что обусловлено интересами обеспечения национальной безопасности в пограничной сфере, предполагает большое количество субъектов его обеспечения, а также многообразия правил и процедур контрольно-предупредительного характера, государственно-правовых мер принуждения, в том административной и уголовной ответственности.

**Таможенные режимы.** На формирование таможенного законодательства Беларуси огромное влияние оказывает стремление страны присоединится к Всемирной торговой организации (ВТО). В связи с этим имеет место постоянное совершенствование таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности. Значение такого регулирования особенно возросло в современных условиях, так как активно меняется структура товарооборота, растет заинтересованность в унификации таможенного законодательства в разных странах. Таможенные режимы, являясь важнейшим институтом таможенного права, определяют порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Республики Беларусь.

Таможенные режимы являются серьезным инструментом в руках государства, позволяющим ему выстраивать внешнеэкономические и политические отношения с окружающим миром, во многом определять направление развития внешней торговли и ее качественное содержание.

Как и многие правовые категории, понятие таможенного режима используется в широком и узком смысле.

В *широком смысле* таможенный режим можно определить как правовой режим, выражающийся в определенном сочетании административно-правовых и финансово-правовых средств регулирования, установленный таможенным законодательством и имеющий целью регламентацию отношений, возникающих в связи с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу между таможенным органом и лицом, их перемещающим[1]. В *узком смысле* под таможенным режимом пони-

[1] Основы таможенного дела: Учебник /Под общ. ред. В.Г. Драганова. М. 2005. С.192.

мается совокупность положений, определяющих для таможенных целей требования, условия и пределы прав владения, пользования и распоряжения товарами на таможенной территории либо за ее пределами.

Таможенный режим становится одной из основных категорий белорусского таможенного законодательства. С помощью таможенного режима определяются: конкретный порядок перемещения товара через таможенную границу в зависимости от его предназначения (цели перемещения); условия его нахождения и допустимое использование на (вне) таможенной территории; права и обязанности бенефициара таможенного режима; в некоторых случаях также требования к данному товару, правовому статусу лица, перемещающего его через таможенную границу[1].

Таможенный режим является постоянным, общегосударственным режимом. Он закрепляется системой установленных законодательными актами юридических норм, регулирующих деятельность по перемещению материальных ценностей через границу Республики Беларусь.

Таможенные режимы имеют внутреннюю структуру, которая представляет собой условия, требования и ограничения как общего характера, так и относящиеся к отдельным видам товаров. Они могут содержаться как в Таможенном кодексе ЕАЭС, непосредственно в Законе Республики Беларусь от 10 января 2014 г. № 129-З «О таможенном регулировании в Республике Беларусь», так и в иных нормативных правовых актах.

Под условиями и требованиями таможенного режима понимают действия, с совершением которых связана возможность предоставления лицу таможенного режима и возможность его завершения, а под ограничениями – действия с товарами и транспортными средствами, в совершении которых лицо прямо или косвенно ограничено. Важным условием существования таможенных режимов, подчеркивающим их либеральность, выступает принцип свободы выбора и изменения вида таможенного режима, в соответствии с которым лицо вправе в любое время выбрать любой таможенный режим или изменить его на другой (независимо от характера, количества, страны происхождения или назначения товаров).

Все многообразие видов таможенных режимов в зависимости от их целевого назначения, содержания и порядка осуществления таможенных процедур можно объединить в четыре большие группы: основные, экономические, завершающие, специальные.

Основные таможенные режимы включают следующие функции:

1) выпуск для внутреннего потребления;

[1] Козырин А.Н. Таможенные режимы. – М.: Статут, 2006. С. 27.

2) экспорт;

3) международный таможенный транзит.

Экономические таможенные режимы включают следующие режимы:

1) переработка на таможенной территории;

2) переработка для внутреннего потребления;

3) переработка вне таможенной территории;

4) временный ввоз;

5) режим таможенного склада;

6) свободная таможенная зона (свободный склад).

Завершающие таможенные режимы включают следующие режимы:

1) реиморт;

2) реэкспорт;

3) уничтожение;

4) отказ в пользу государства.

Специальные таможенные режимы включают следующие режимы:

1) временный вывоз;

2) беспошлинная торговля;

3) перемещение припасов;

4) иные специальные таможенные режимы[1]

Что касается видового разнообразия режимов, то ранее различные виды таможенных режимов закреплялись ст. 148 Таможенного кодекса Республики Беларусь 2007 г. В связи с принятием Закона «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» законодатель больше не оперирует понятием «таможенный режим», а использует категории «таможенные операции» и «таможенные процедуры». Употребление в законодательстве о таможенном регулировании указанных категорий свидетельствует не об упразднении таможенных режимов как таковых, а о более детальном определении сущностно-содержательных характеристик конкретных видов таможенных режимов путем определения составных элементов их закрепления и реализации. Однако законодатель полностью не отказался от использования понятия «режим» применительно к таможенной сфере, что нашло отражение в Положении о порядке создания и обозначения зон таможенного контроля и правовом режиме зоны таможенного контроля, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 мая 2007 г. № 674, нормами которого закреплены порядок создания и обозначения зон таможенного контроля и правового режима зоны таможенного контроля.

[1] См.: Андриашин, Х.А., Свинухов, В.Г., Балашин В.В. Таможенное право: учебник. М., 2008. С. 78 ; Халипов СВ. Таможенное право: Учебник. М., 2006. С. 271–421.

Посредством применения организационных, технических и иных мер в зонах таможенного контроля устанавливается и поддерживается правовой режим, в соответствии с которым:

1) обеспечиваются беспрепятственное размещение и сохранность товаров, находящихся под таможенным контролем;

2) размещение товаров регистрируется таможенным органом либо иным юридическим лицом, издавшим приказ о создании зоны таможенного контроля, в установленном ими порядке с указанием даты, времени и основания на их размещение;

3) убытие товаров, допускается только по разрешению таможенного органа и регистрируется таможенным органом либо иным юридическим лицом, издавшим приказ о создании зоны таможенного контроля, в установленном ими порядке.

Основным субъектом обеспечения функционирования таможенных режимов являются Государственный таможенный комитет и возглавляемая им система таможенных органов.

Положение о Государственном таможенном комитете Республики Беларусь утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 21 апреля 2008 г. № 228 «О некоторых вопросах таможенных органов». К основным задачам таможенных органов относятся:

1) проведение государственной таможенной политики, осуществление непосредственного руководства таможенным делом и координация в этой сфере деятельности других государственных органов и иных организаций;

2) обеспечение в пределах своей компетенции экономической безопасности Республики Беларусь, защиты ее экономических интересов;

3) организация борьбы с контрабандой и иными преступлениями, дознание по которым отнесено к компетенции таможенных органов, административными правонарушениями, ведение административного процесса.

Режим государственных секретов. Правовую основу режима государственных секретов составляют Конституция и Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах». В соответствии с Законом государственные секреты представляют собой сведения, отнесенные в установленном порядке к государственным секретам, защищаемые государством в соответствии с Законом «О государственных секретах» и другими актами законодательства Республики Беларусь. В связи с этим следует отметить, что гриф секретности – это реквизит, проставляемый на носителе государственных секретов и (или) сопроводительной документации к нему, свидетельствующий о степени секретности содержащихся на

этом носителе государственных секретов. Государственные секреты подразделяются на две категории: государственная тайна (сведения, составляющие государственную тайну) и служебная тайна (сведения, составляющие служебную тайну).

Под *государственной тайной* понимаются сведения, в результате разглашения или утраты которых могут наступить тяжкие последствия для национальной безопасности Республики Беларусь. К *служебной тайне* относятся сведения, в результате разглашения или утраты которых может быть причинен существенный вред национальной безопасности Республики Беларусь. Служебная тайна может являться составной частью государственной тайны, не раскрывая ее в целом.

Можно назвать следующие признаки государственных секретов: это очень важные сведения; их разглашение способно причинить ущерб государственным интересам; перечень сведений, которые могут быть отнесены к государственным секретам или не являться таковыми, закрепляется законом; они охраняются мерами юридической ответственности и иными принудительными средствами; для их охраны создан специальный административно-правовой режим.

Режим защиты государственных секретов – это совокупность административно-правовых установлений, которые обеспечивают определенный порядок деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и отдельных носителей государственных секретов в целях предотвращения утечки секретных сведений. Засекречивание сведений – это предусмотренное ст. 34 Конституции ограничение права граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации.

Государственное регулирование и управление в сфере государственных секретов осуществляются Президентом, Советом Министров, а также Межведомственной комиссией по защите государственных секретов при Совете Безопасности, уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов, органами государственной безопасности, ОАЦ (ст. 3 Закона «О государственных секретах»).

В качестве главных элементов (форм) режима защиты государственных секретов ученые выделяют засекречивание, защиту государственных секретов, рассекречивание, контроль соблюдения норм в сфере защиты государственных секретов, ответственность за нарушение режима обеспечения защиты государственных секретов[1].

[1] Административно-правовые режимы Республики Беларусь / В.Ф. Ермолович [и др.]. Минск, 2013. С. 17

В соответствии со ст. 14 Закона «О государственных секретах» к государственным секретом могут быть отнесены:

1) сведения в области политики (о стратегии и тактике внешней политики, а также внешнеэкономической деятельности; об экспорте и импорте вооружения и военной техники и т. д.);

2) сведения в области экономики и финансов (о мобилизационных мощностях промышленности по изготовлению и ремонту вооружения и военной техники; о планах (заданиях) государственного оборонного заказа, об объемах выпуска и поставках вооружения и военной техники, военно-технического имущества и т. д.);

3) сведения в области науки и техники (о содержании государственных и других программ, концепций по направлениям, определяющим национальную безопасность Республики Беларусь);

4) сведения в военной области (о планах строительства Вооруженных Сил; о тактико-технических характеристиках и возможностях боевого применения вооружения и военной техники; о системе охраны режимных объектов, пунктов управления государством и т. д.);

5) сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности;

6) сведения в информационной и иных областях национальной безопасности Республики Беларусь (об организации, силах, средствах и методах обеспечения безопасности охраняемых граждан и защиты охраняемых объектов; о системе, методах и средствах защиты государственных секретов; о шифрах, системах шифрованной, других видов специальной связи);

7) иные сведения, которые включаются в перечень сведений, подлежащих отнесению к государственным секретам.

Перечни сведений, подлежащих засекречиванию, утверждаются руководителями республиканских органов государственного управления, иных государственных органов и организаций, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственным секретам, с учетом перечня сведений, подлежащих отнесению к государственным секретам, утвержденного Президентом, и по согласованию с уполномоченным государственным органом по защите государственных секретов. В зависимости от категории сведений, составляющих государственные секреты, характера и объема мер, необходимых для обеспечения их сохранности и защиты, устанавливаются три степени секретности сведений: особой важности, совершенно секретно (для государственной тайны); секретно (для служебной тайны).

Согласно ст. 21 Закона «О государственных секретах» засекречивание осуществляется на основании перечня сведений, подлежащих засекречива-

нию, посредством установления ограничений на распространение и (или) предоставление сведений и применения иных мер защиты в соответствии с Законом «О государственных секретах» и другими актами законодательства Республики Беларусь. В соответствии со ст. 22 Закона для государственных секретов, как правило, устанавливаются следующие сроки засекречивания: для государственной тайны – до 30 лет; для служебной тайны – до 10 лет.

Срок засекречивания исчисляется с даты засекречивания.

В соответствии со ст. 28 Закона «О государственных секретах» организация защиты государственных секретов в государственных органах и иных организациях возлагается на их руководителей и осуществляется посредством применения правовых, организационных, технических мер, в том числе посредством использования сертифицированных средств защиты государственных секретов, и иных мер в целях предотвращения тяжких последствий или существенного вреда национальной безопасности Республики Беларусь.

В государственных органах и иных организациях, наделенных полномочием по отнесению сведений к государственным секретам, должны быть созданы подразделения по защите государственных секретов.

В соответствии с правилами гл. 9 Закона «О государственных секретах» и подзаконными нормативными правовыми актами устанавливаются условия и порядок предоставления и прекращения допуска, а также доступа государственных органов, иных организаций, граждан к государственным секретам.

Необходимость изменения степени секретности сведений, составляющих государственные секреты, или их рассекречивания определяется тяжестью предполагаемых последствий либо вреда для национальной безопасности Республики Беларусь, а также созданием угрозы безопасности граждан либо их конституционным правам и свободам в случае разглашения или утраты этих сведений.

Рассекречивание сведений, составляющих государственные секреты, производится в порядке, устанавливаемом Советом Министров. Рассекречивание сведений и их носителей представляет собой снятие ранее введенных ограничений на распространение информации и доступ к ее носителям.

В целях соблюдения режима защиты государственных секретов осуществляется постоянный межведомственный контроль за обеспечением защиты государственных секретов.

В соответствии с Положением о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь, утвержденном Указом Президента Республики Беларусь от 23 июля 2013 г. № 325, и Законом «О государственных секретах» органы государственной безопасности в области защиты государственных

секретов: осуществляют в пределах своих полномочий контроль за защитой государственных секретов; организуют применение технических мер защиты государственных секретов в своей деятельности; осуществляют контроль за их использованием.

В целях соблюдения режима защиты государственных секретов органы государственной безопасности Республики Беларусь в пределах своей компетенции обязаны: запрещать или приостанавливать при обнаружении нарушений работу со сведениями, составляющими государственные секреты, в государственных органах, учреждениях и организациях, на предприятиях независимо от форм собственности до устранения этих нарушений; осуществлять контроль за использованием на территории Республики Беларусь излучающих радиоэлектронных средств любого назначения и запрещать использование этих средств, работающих с нарушением установленных правил обращения с информацией, составляющей государственную тайну, либо создающих радиопомехи функционированию средств правительственной и оперативной радиосвязи; осуществлять государственный контроль за состоянием шифрованной, засекреченной и кодированной связи.

ОАЦ осуществляет контроль за применением технических мер защиты государственных секретов в государственных органах и иных организациях, осуществляющих деятельность с использованием государственных секретов, за исключением применения технических мер защиты государственных секретов в системах шифрованной и других видов специальной связи и при использовании криптографических средств защиты государственных секретов.

В целях обеспечения законности, соблюдения прав и свобод граждан в ходе выполнения режима защиты государственных секретов осуществляется постоянный прокурорский надзор. Надзор за соблюдением законодательства в деятельности по защите государственных секретов осуществляют Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры. Доступ лиц, осуществляющих прокурорский надзор, к сведениям, составляющим государственные секреты, производится в соответствии с Законом «О государственных секретах».

За разглашение сведений (умышленно или по неосторожности), составляющих государственную тайну, утрату документов, содержащих такие сведения, виновные лица подлежат ответственности в соответствии с уголовным законодательством и законодательством об административных правонарушениях. Так, ст. 373 УК предусмотрена ответственность за умышленное разглашение государственной тайны, ст. 374 УК – за разглашение государственной тайны по неосторожности, ст. 375 УК – за умышленное разглашение служебной тайны. Согласно ст. 22.15 КоАП ответственность наступает за разглашение служебной тайны по неосторожности.

Глава 15

# ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ. КОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

## 15.1. Законность, дисциплина и целесообразность в государственном управлении. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

Законность как многоплановое и многостороннее явление пронизывает и отражает всю правовую жизнь общества, проникает в иные сферы бытия человека, общества, государства. Как система взаимосвязанных социальных, политических и юридических требований и их реализация, законность в жизни общества является важнейшим условием развития демократии, построения правового государства, обеспечения прав и свобод граждан.

Содержание законности отражает роль закона в общественной жизни, его господство и незыблемость во взаимоотношениях государства и личности. Законность необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для

всех элементов государственного механизма: государственных органов, государственных организаций, государственных служащих, гражданского общества, общественных организаций, средств массовой информации, всех граждан и т. д.

Сущность законности, как традиционно подчеркивается в юридической литературе, состоит в единообразном понимании и точном соблюдении предписаний закона и соответствующих им правовых актов всеми органами государства, должностными лицами и общественными организациями.

Содержанием законности является не само исполнение закона как такового, не сама деятельность, в которой он находит свое осуществление, а соответствие этой деятельности закону, законосообразность поведения. Такое мнение представляется правильным, но односторонним.

Понимание законности складывается из таких понятий, как принцип, правовой режим, метод, всеобщая задача, содержащихся в законах и основанных на них подзаконных нормативных правовых актах.

Принцип законности в административном праве состоит из двух взаимосвязанных обязанностей: действовать в соответствии с законом и проявлять инициативу для обеспечения выполнения закона.

В зависимости от сфер общественной жизни можно выделить следующие функции законности:

1) обеспечение охраны правовых отношений, поведения личности в экономической сфере;

2) обеспечение правомерной деятельности субъектов права, поведения личности в политической сфере;

3) обеспечение и охрана правовых отношений, поведения личности в социально-культурной (духовной) сфере.

Учитывая возможности законности как фактора поведения людей, перечисленные функции можно дополнить информационной, стимулирующей и контрольной.

Особое значение принцип законности имеет в сфере управления. Это обусловливается следующими обстоятельствами:

1. Субъекты исполнительной власти представляют многочисленную группу. Физические лица, негосударственные организации, трудовые коллективы контактируют с ними намного чаще, чем с иными органами государственной власти. Число государственных служащих, связанных с исполнительно-распорядительной деятельностью, во много раз превышает численность всех служащих, занимающихся иной государственной деятельностью.

2. Субъекты государственной исполнительной власти осуществляют правоприменение и издают большое число нормативных правовых актов, они обладают большими властными полномочиями.

3. Большинство подлежащих исполнению норм и правил деятельности в управленческой сфере сформулировано не в законах, а в подзаконных правовых актах субъектов исполнительной власти (органов и должностных лиц), что ведет к практической необозримости административного законодательства и основанного на нем нормотворчества, недостаточной его кодификации и систематизации, а также отсутствию систематического единообразного толкования административного законодательства и практики его применения. Это в известной мере затрудняет контроль и надзор за его исполнением.

4. Органы государственной исполнительной власти, их должностные лица непосредственно распоряжаются огромными материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами.

5. Они вправе осуществлять внесудебное принуждение, юрисдикционную деятельность, в их непосредственном ведении находится механизм физического принуждения, защиты (армия, ОВД, исправительные учреждения и т. д.).

6. В сфере реализации исполнительной власти многие управленческие решения и действия могут совершаться по усмотрению (дискретное управление), когда управляющие субъекты (органы и должностные лица) на вполне законных официальных основаниях руководствуются в своей деятельности требованиями не только законности, но и целесообразности своих решений и действий управления, осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни. Издание нормативных актов базируется на принципе законности.

Законность в государственном управлении – это точное, строгое и неукоснительное соблюдение и исполнение всеми субъектами управленческих отношений действующих на территории государства нормативных правовых актов.

Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт:

1. Общеобязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц. Здесь проявляются верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Никому не дано право не выполнять закон, обходить его, ставить себя над законом. Ни должностное положение, ни прошлые заслуги и успехи не дают основа-

ний для несоблюдения установленных правил поведения и обязанностей перед обществом и государством.

2. Единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории Республики Беларусь.

3. Недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, призванных проводить в жизнь законы и изданные на их основе подзаконные акты.

Применение норм права в деятельности государственных служащих не только несовместимо с противопоставлением законности и целесообразности, но и не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам. Закон предполагает его творческое применение. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права.

4. Неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой – само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

5. При любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

6. Законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса.

Под государственной дисциплиной подразумеваются сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей.

Ясно, что меры, обеспечивающие законность, способствуют укреплению дисциплины.

В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти проводится соответствующая работа:

1) совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса;

2) определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности;

3) принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан;

4) воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Вместе с тем действует особая система государственных органов, на которые возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности. К ним относятся контроль, надзор и обжалование.

Принципы законности:

1) верховенство закона – законы должны точно и неуклонно соблюдаться и исполняться всеми, кому они адресованы, также должна соблюдаться иерархия нормативных правовых актов;

2) равенство перед законом – перед законом все равны и несут равную обязанность соблюдать требования юридических норм, а в случае их нарушения несут равную ответственность;

3) единство законности – устанавливается единообразное понимание законов и подзаконных актов, их толкование и применение; соблюдение единых, установленных для всего государства нормативных актов; единство нормативной основы законности;

4) всеобщность и непресекаемость законности – требования законности распространяются на деятельность всех органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан; никто из субъектов не может быть исключен из сферы законности;

5) гарантированность прав и свобод личности – существует конституционная обязанность государства закрепить и обеспечить реальную реализацию прав и свобод человека и гражданина;

6) неотвратимость наказания за нарушение законности – каждый факт нарушения законности должен получить соответствующую

государственно-правовую оценку, а виновные субъекты – понести наказание, адекватное содеянному;

7) недопустимость противопоставления законности и целесообразности – субъектам права предоставляется возможность выбрать наиболее целесообразный вариант поведения в пределах, ограниченных юридической нормой, и категорически запрещается нарушать закон, руководствуясь требованиями целесообразности.

В теории права вопрос о соотношении законности и целесообразности рассматривается в двух аспектах: целесообразность действующих законов, юридических норм (и вытекающая отсюда проблема допустимости отступления от действующих законов по мотивам целесообразности); целесообразность при применении юридических норм в пределах свободы усмотрения, предоставленной законом компетентным органам[1].

В первом аспекте белорусское законодательство само по себе признается целесообразным, оно включает целесообразность в качестве существенного момента своего содержания.

Главным критерием оценки законности в современном цивилизованном обществе служит то, насколько она способствует реализации общих целей общества, личности и государства, насколько она обеспечивает решение задач социальной стабильности и планомерного развития, защиты прав и свобод граждан. Право в современном демократическом государстве является выразителем справедливости и порядка, свободы и ответственности. Национальное право закрепляет общепризнанные нормы и принципы международного права и вместе с тем органично учитывает национальные особенности страны. Белорусское законодательство разрабатывается на основе научного изучения действительности, реальных потребностей общественного развития. Именно в праве, в законе выражается и закрепляется высшая социальная целесообразность.

Теория права однозначно утверждает: возможность расхождений между законностью и целесообразностью не означает, что можно отступать от содержащихся в нормативных актах предписаний. До тех пор, пока нормативный акт не отменен или не изменен, его предписания должны неукоснительно проводиться в жизнь.

Во втором аспекте проблема формулируется как проблема целесообразности при применении юридических норм.

---

[1] См.: Вишневский А.Ф. Общая теория государства и права : курс лекций. 3-е изд., испр. и доп. Минск, 2009. С. 302.

Под применением права понимается государственно-властная творческая деятельность компетентных органов по разрешению конкретного юридического дела в рамках индивидуальных правоотношений, в ходе которой завершается регулирование этих правоотношений и выносится соответствующий индивидуальный юридический акт. Правоприменение – исключительно сложная деятельность. Любое конкретное дело индивидуально, оно в чем-то обязательно не похоже на иные, даже очень близкие по обстоятельствам дела. Правоприменение без творческого начала оборачивается формализмом. Чтобы эффективно препятствовать этому, право или формальный закон сами предоставляют правоприменительным органам определенную свободу усмотрения, т. е. возможность неформально, индивидуально регулировать отдельные вопросы в конкретном деле с учетом всех обстоятельств и особенностей дела. Целесообразность в этом ограниченном законом поле свободы становится первичной, ведущей силой. Она должна найти максимально справедливое, гуманное, правильное решение конкретного дела в соответствии с общими принципами права.

Таким образом, принцип целесообразности является источником дискреционных полномочий правоприменительных органов. Термин «дискреционность» происходит от английского слова discretion, которое означает «усмотрение, свобода действий». Дискреционность и усмотрение – синонимы. В этой связи дискреционность, как и усмотрение, означает полномочие в выборе решения.

Законность, целесообразность и дискреционность обусловливают существование друг друга. Действие законности как принципа и как режима невозможно без действия целесообразности и дискреционности, поскольку они обеспечивают формирование и развитие права, применение эффективных средств для достижения конечного результата в деятельности.

Последовательная и строгая реализация законности предполагает наличие соответствующей системы ее гарантий. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности.

Общие условия (предпосылки) обеспечения режима законности:

1) политические (режим демократии, гласность, политический плюрализм, свобода печати и т. д.);

2) экономические (достигнутый страной уровень благосостояния, наличие у государства необходимых ресурсов, фактическая гарантированность прав граждан, организаций, их экономическая свобода, существование рынка товаров, капиталов, труда);

3) идеологические (правовая культура должностных лиц и граждан, правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека, действенность убеждения и умело организованного поощрения);

4) организационные (организационная структура аппарата, квалификация служащих, эффективность правовой подготовки кадров, четкое и рациональное разделение полномочий и т. д.);

5) юридические (состояние системы законодательства – качество законов, полнота правового регулирования, процессуальное обеспечение материально-правовых предписаний, закрепление системы эффективных гарантий).

К специальным юридическим, организационно-правовым средствам обеспечения законности относятся контроль и принуждение.

Государственная дисциплина – установленный государством и его полномочными органами порядок, согласно которому все государственные органы, предприятия, учреждения, организации, должностные лица и граждане должны своевременно и точно решать возложенные на них задачи и выполнять обязанности.

Способы обеспечения дисциплины и законности представляет собой совокупность правовых, организационных методов деятельности, практических приемов, операций, форм работы государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в сфере исполнительной власти.

Способами обеспечения законности и дисциплины являются государственный контроль, государственный надзор, судебный контроль, обжалование.

Государственный контроль – деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению и проверке процесса функционирования объекта в целях устранения его отклонения от заданных параметров.

Надзор как способ обеспечения законности – постоянное, систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов и лиц в целях выявления нарушений законности.

Выделяют административный и прокурорский надзор.

Административный надзор – специфическая разновидность государственного контроля, состоящая в систематическом наблюдении за соблюдением и исполнением норм и правил, действующих в сфере управления.

Методами деятельности органов, осуществляющих административный надзор, являются: постоянное наблюдение; периодические провер-

ки; обследование; изучение и обобщение писем, заявлений и публикаций о нарушениях законности в сфере управления; истребование документов и отчетных данных.

Правовые формы реагирования органов, осуществляющих административный надзор, на нарушения в сфере управления включают: отказ в регистрации; временное закрытие объектов, производств, транспортных магистралей и т. д.; отказ в выдаче разрешения (лицензии) на осуществление какой-либо деятельности; лишение разрешения (лицензии) на осуществление какой-либо деятельности; дача предписаний об устранении нарушений; приостановление работ, эксплуатации объектов, транспортных средств и т. д.; применение мер административной ответственности.

Прокурорский надзор в сфере управления – деятельность органов (должностных лиц) прокуратуры по надзору за точным и единообразным исполнением законов, актов Президента, иных нормативных актов органами исполнительной власти, местными представительными органами, общественными объединениями, физическими лицами.

Судебный контроль как способ обеспечения законности – правовая оценка действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц, выявление нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий и организаций, условий и причин, их порождающих, принятие мер по восстановлению нарушенных прав, привлечение виновных лиц к ответственности.

Обжалование как способ обеспечения законности – реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти и государственного управления в отношении их ущемленных прав и свобод.

К гарантиям обеспечения законности относятся: экономические, политические, правовые (юридические), организационно-правовые. Экономические гарантии вытекают из многообразия форм собственности на территории республики и предусматривают осуществление регулирования экономической деятельности со стороны государства в интересах человека и общества. Политические являются фундаментальным положением о том, что власть в Республике Беларусь принадлежит народу. Правовые (юридические) гарантии законности заключаются в создании не только эффективного механизма восстановления нарушенных правовых норм, но и такого порядка применения норм, который максимально предупреждал бы возможность нарушений.

В то же время наличие этих гарантий само по себе полностью не решает задачи обеспечения законности. Необходимы еще и специальные

меры, заключающиеся в деятельности определенных органов и должностных лиц, имеющих целью охрану законности. Эти меры относятся к числу гарантий организационно-правовых, поскольку обеспечением законности заняты, как правило, специальные государственные органы, наделенные правовыми средствами воздействия (отмена незаконных актов, опротестование и т. д.).

Иногда деятельность органов государственного управления влечет применение к гражданам некоторых правовых ограничений или мер административного принуждения.

Таким образом, деятельности по обеспечению законности в государственном управлении придается государственно-правовой характер, а органы, ее осуществляющие, наделяются юридически властными полномочиями. Подобного рода деятельность и понимается в качестве способа обеспечения законности. Она закрепляется в соответствующих правовых актах управления и осуществляется специальными методами.

## 15.2. Виды контроля в государственном управлении

Контроль – система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта в целях устранения его отклонения от заданных параметров.

Сущность контроля в сфере исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательные, исполнительные, судебной власти) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, нет ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц каких-либо отклонений от законности, а если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные права, привлекают при этом виновных к ответственности, принимают меры к предотвращению нарушений законности и дисциплины.

В системах социального управления контроль – важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, выполнении решений. Он используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процессов.

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками:

1) между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности;

2) объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий;

3) контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого;

4) соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Формы контрольной деятельности разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личностных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т. д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении требований нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется внешним, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы – внутренним.

Сущность контроля заключается:

1) в наблюдении за функционированием подконтрольного объекта;

2) получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;

3) принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;

4) выявлении причин и условий, способствующих правонарушению;

5) принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

В зависимости от содержания государственный контроль подразделяется на общий (охватывает всю деятельность подконтрольных объектов) и специальный (осуществляется по какому-либо конкретному вопросу, направлению деятельности подконтрольного объекта (например, проверка исполнения конкретного управленческого решения)).

В зависимости от субъекта контроля, объема и характера полномочий органов государственного управления различают: контроль Президента, контроль органов представительной (законодательной) власти, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль.

По времени осуществления различаются контроль предварительный (например, при выдаче лицензии), текущий (в процессе деятельности, например в процессе функционирования объектов разрешительной системы), последующий.

Различают также контроль сплошной и выборочный, фактический (например, инвентаризация) и документальный. Проверки могут проводиться по месту нахождения субъекта, осуществляющего контроль, и по месту нахождения проверяемых лиц, материальных ресурсов, сооружений, природных объектов.

Основные цели контроля: соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования.

Его основные принципы: законности, объективности, независимости, гласности, экономичности, сохранения государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образования какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей, поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

Основными направлениями контрольной деятельности Президента являются:

1) контроль в процессе формирования органов управления;

2) контроль за содержанием деятельности аппарата государственного управления, фактическими результатами, качеством руководства;

3) контроль за системой, численностью и структурой аппарата государственного управления, организационно-правовыми формами, методами и стилем его работы;

4) контроль за исполнением законов, декретов и указов Президента, соблюдением государственной дисциплины;

5) контроль за обеспечением и охраной прав граждан и общественных организаций в области государственного управления.

Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение в жизнь которой возлагается на соответствующие органы государственного управления.

Важные функции по обеспечению конституционных полномочий Президента осуществляет Комитет государственного контроля. Он является государственным органом, образуемым Президентом и осуществляющим контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, палат Национального собрания, Совета Министров и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Контроль органов представительной власти осуществляется с соблюдением ст. 6 Конституции, закрепляющей принцип разделения властей. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

В Конституции имеются определенные, хотя явно недостаточные и неразвернутые положения и нормы о контрольных функциях Национального собрания.

Правительство ответственно перед Национальным собранием. Палата представителей дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра; заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу; рассматривает по инициативе Премьер-министра вопрос о доверии Правительству; по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей выражает недоверие Правительству.

Палата представителей осуществляет контроль за деятельностью Правительства по разработке республиканского бюджета, рассматривает проекты законов об утверждении республиканского бюджета и отчет о его исполнении, об основах социальной защиты, о принципах регулирования труда и занятости, об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, о принципах осуществления отношений собственности и т. д.

Совет Республики дает согласие на назначение Президентом председателя и членов Правления Национального банка.

Одно заседание в месяц резервируется для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с запросом к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов.

Местные Советы депутатов осуществляют значительный объем контрольных полномочий в области государственного управления. Исполнительные комитеты подотчетны соответствующим Советам депутатов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Исполнительный комитет разрабатывает и вносит в соответствующий Совет депутатов схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью; проекты планов экономического и социального развития, местных программ, местного бюджета; предложения по охране общественного порядка и прав граждан; принимает меры по осуществлению планов, программ и бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении.

Исполнительный комитет организует выполнение решений Совета и вышестоящих государственных органов, собственных решений. Совет депутатов не реже одного раза в год заслушивает отчет исполнительного комитета.

Контроль органов исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных им участках по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций. К числу органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля, относятся Правительство, республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы (исполнительные комитеты, местные администрации).

Контроль органов исполнительной власти подразделяется на общий, ведомственный и надведомственный.

Общий контроль осуществляют органы общей компетенции: Правительство в соответствии с Конституцией (ст. 106) объединяет и направляет работу подведомственных органов исполнительной власти.

Исполнительные комитеты местных Советов депутатов и местные администрации осуществляют контроль за деятельностью подчиненных им отраслевых комитетов, управлений и отделов, а также исполкомов нижестоящих Советов депутатов. Исполнительные комитеты осуществляют в порядке, установленном законодательством, государственный контроль на соответствующей территории за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов, растительного и животного мира, а также за объектами коммунальной собственности.

Внутриведомственный контроль осуществляется органами отраслевой компетенции за органами единой системы в пределах подведом-

ственности и представляет собой систематическую проверку разными методами – руководителем лично или с помощью специального аппарата (например, инспекции контрольно-ревизионных служб) – деятельности подчиненных данному органу государственного управления органов, предприятий, учреждений, должностных лиц. Он проводится в процессе повседневного отраслевого руководства работой подчиненных органов, учреждений, организаций. Его основанием служит то, что контроль и проверка исполнения – это прежде всего функция руководителей отраслевого аппарата (центрального и местного), органический элемент осуществления руководства.

В процессе внутриведомственного контроля разрешаются все основные вопросы деятельности органа управления, включая оценку целесообразности расстановки кадров, методов руководства и т. д.

Особое значение приобретает внутриведомственный контроль в системе республиканских органов исполнительной власти. В основе организационной работы этих органов лежат проверка исполнения, контроль за точным исполнением поручений и решением возложенных на данные органы задач.

Внутриведомственный контроль с точки зрения его содержания подразделяется на общий (проверка всей работы того или иного органа, учреждения) и специальный (проверка отдельной области работы того или иного органа, учреждения).

Внутриведомственный контроль является неотъемлемой частью руководства.

Надведомственный контроль связан с государственно-властными полномочиями лиц, организовавших проверку или осуществляющих ее, поэтому вопрос об отмене, изменении или приостановлении правового акта управления либо иного юридического действия решается в ходе контроля. Надведомственный контроль осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его осуществляют отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

Так, Министерство труда и социальной защиты осуществляет контроль за соблюдением всеми юридическими и хозяйствующими субъектами законодательства о труде. Контроль в сфере правопорядка осуществляют Министерство юстиции и МВД; в сфере природопользования, производства и реализации сельскохозяйственной продукции – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство сельского хозяйства и продовольствия и др.

Для осуществления контрольных функций создаются также специальные структурные подразделения внутри республиканских органов государственного управления, например контрольно-ревизионные подразделения.

Органами исполнительной власти применяют следующие методы контроля: ревизии и проверки фактического состояния дел; заслушивание отчетов должностных лиц; проверка публикаций в печати и жалоб граждан; проверка законности принятых актов управления и др.

Следовательно, органы, осуществляющие надведомственный контроль, наделены соответствующими полномочиями. Они вправе производить проверки и обследования предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к их компетенции. По результатам проверок надведомственного контроля они могут давать подконтрольным органам, предприятиям, учреждениям и организациям обязательные указания об устранении обнаруженных нарушений. К органам, осуществляющим надведомственный контроль, относятся министерства финансов, экономики, труда и социальной защиты, государственные комитеты по имуществу, стандартизации и др.

В чем отличие надзора от контроля?

Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами за соблюдением специальных правил и норм. Административный надзор тесно связан с контролем, так как при его осуществлении контролируется соблюдение нормативных актов, регулирующих специальные вопросы органами, предприятиями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

В связи с этим административный надзор, как правило, носит надведомственный характер. Содержание административного надзора составляют надзор за соблюдением правил, норм и инструкций и контроль за организацией работы по их соблюдению, но при надзоре в отличие от контроля вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного не допускается.

В целях оптимизации контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь, снижения воздействия со стороны контролирующих (надзорных) органов на субъектов предпринимательской деятельности принят Указ Президента от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности». Им определено, что государственный контроль (надзор) осуществляется в формах: выборочных проверок; внеплановых проверок; мероприятий технического (технологического, поверочного) характера; мер профилактического и предупре-

дительного характера. Утверждены положения о порядке организации и проведения проверок; о порядке проведения мониторинга; перечень контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сферы их контрольной (надзорной) деятельности.

Определено, что общественный контроль в форме проведения проверок вправе осуществлять профессиональные союзы, их организационные структуры, объединения таких союзов и их организационные структуры в случаях и порядке, установленных иными законодательными актами.

Глава 16

# ОБЩИЙ НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ, СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

## 16.1. Надзор как способ обеспечения законности в области государственного управления

Как управленческая категория контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением, возникновение которого связано с общественным процессом труда[1], и отражает этапы его развития. Действительно, эффективное управление человеческими коллективами немыслимо без надлежащего контроля и надзора. Контроль и надзор – неотъемлемые функции власти. Именно посредством контрольной и надзорной функции реализуется обратная связь, позволяющая субъекту государственного управления получить информацию о результатах управляющего воздействия, при необходимости скорректировать это воздействие.

Надзорные и контрольные функции являются основными для специальных надзорных органов, уполномоченных проводить проверки, перечень которых устанавливается в соответствии с законодательством[2].

Надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет

---

[1] См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 5.

[2] См.: например: Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленной на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, юридическими лицами, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Характерными общими признаками надзора является то, что он:

1) осуществляется специальными органами. Так, под надзорными органами понимаются государственные органы (их структурные подразделения с правами юридического лица, территориальные органы, подчиненные организации) и иные организации, уполномоченные законодательными актами или нормативными правовыми актами Правительства на осуществление надзора. Делегирование надзорными органами своих надзорных полномочий иным юридическим лицам не допускается. Также осуществление надзорных функций запрещено для коммерческих организаций;

2) осуществляется в отношении неподчиненных субъектов. Раскрывая дефиницию «субъекты надзора», законодатель относит к ним организации, их обособленные подразделения, имеющие учетный номер плательщика, представительства иностранных организаций, индивидуальных предпринимателей, нотариусов, а также лиц, осуществляющих адвокатскую деятельность индивидуально, ремесленную деятельность, деятельность в сфере агроэкотуризма;

3) проводится по специальным вопросам. Вопросы, проверка которых осуществляется надзорным органом, должны соответствовать компетенции этого органа;

4) осуществляется только за законностью действий конкретного объекта. Надзорная деятельность не должна нарушать производственно-хозяйственную деятельность субъектов надзора. Незаконное вмешательство в деятельность субъекта запрещается, должностные лица надзорных органов несут ответственность за нарушение;

5) осуществляется посредством определенных методов в соответствующих формах. Так, надзор может осуществляться в формах: проверок; мероприятий технического (технологического, поверочного) характера; мер профилактического и предупредительного характера, таких как проведение мониторинга, направление рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга; проведения разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства, применения его положений на практике; информирования субъектов (включая использование средств сети Интернет, средств массовой инфор-

мации) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролирующими (надзорными) органами; проведения семинаров, круглых столов и т. д.[1]

В зависимости от субъектов, осуществляющих государственную надзорную деятельность, а также специфики сфер их надзорной деятельности выделяют два вида надзора: административный надзор и общий надзор прокуратуры.

**Административный надзор.** Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах вызывает дискуссии. По мнению одних ученых, административный надзор является разновидностью государственного контроля[2], другие считают, что административный надзор – это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти[3].

Между тем между контрольной и надзорной деятельностьюимеются отличия.

В научных работах можно встретить различные трактовки понятия «административный надзор». Так, Б.В. Иссерс определил административный надзор как контроль в специальной сфере деятельности государственных органов управления[4]. М.С. Студеникина писала, что «надзор – своего рода суженный контроль, однако суженный лишь в сфере своего применения, и, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера»[5].

Ф.С. Разаренов считал, что «административный надзор – это систематическое наблюдение органов управления за точным и неуклонным выпол-

---

[1] См., например: Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. С. 591.

[2] См., например: Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. С. 597 ; Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. С. 180–186.

[3] См., например: Административное право : учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. С. 291–292 ; Гавриленко Д.А., Гавриленко С.Д. Административное право : учеб. пособие / под ред. Д.А. Гавриленко. Минск, 2002. С. 402–407; Мах И.И. Административное право Республики Беларусь. С. 534–537.

[4] См.: Иссерс Б.В. Виды и содержание надзорных полномочий // Вопр. совет. государствоведения : тр. Иркут. гос. ун-та. Т. 71. Сер. юридическая. 1979. Вып. 10. С. 140.

[5] Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 25.

нением общеобязательных правил в целях предупреждения, пресечения их нарушений, выявления и привлечения нарушителей к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия»[1].

Р.И. Денисов предложил подойти к определению надзорной деятельности, анализируя задачи и цели этого вида управленческой деятельности. «Административный надзор, – писал он, – является функцией межотраслевого управления, имеющей своим содержанием охрану специальных объектов с целью удержания их в заданном состоянии и обеспечения условий для последующего управляющего воздействия на них. Поскольку запрограммированное состояние объектов представляет собой их правовой режим, постольку административный надзор является разновидностью правоохранительной деятельности, входящей в систему способов обеспечения законности в государственном управлении»[2].

По мнению В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина, составными элементами надзора, отличными от элементов контроля, определяющими собственное его содержание, являются:

1) проверка исполнения закона, иного правового предписания и действия органа (должностного лица) с точки зрения соответствия закону и только, о целесообразности здесь речи быть не может;

2) принятие в процессе или по итогам надзора мер, которые можно назвать специальными. Перечень их строго ограничен, определен законом, и они имеют единственную цель – восстановление нарушенной законности[3].

Основным и главным элементом, выделяющим административный надзор, является его объект – человеческая деятельность в пределах, установленных правовыми нормами, правомерность деятельности. Но в то же время границы объектов надзорной деятельности шире и простираются за пределы управляемых общественных отношений. Объекты надзора, называемого мониторингом, располагаются в природной среде. В этом случае их состояние не всегда зависит от воли людей и может подвергаться стихийным воздействиям. В качестве объектов выступают также конкретные материальные предметы, не являющиеся объектами управления, желаемое

[1] Разаренов Ф.С., Котюргин С.И. Административный надзор советской милиции : учеб. пособие. М., 1979. С. 10.

[2] Денисов Р.И. Правовые и организационные проблемы административного надзора в области внутренних дел : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1983. С. 94.

[3] См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 243.

состояние которых не всегда производно от общественной деятельности человека. Объект административного надзора более сложен, чем объект управления, он охватывает и общественные отношения, возникающие в процессе государственного управления, и материальные ценности общества, подверженные внешнему воздействию. В этом заключается главное отличие надзора от контроля.

Административный надзор и контроль, не участвуя непосредственно в производстве, реально влияют на конечный результат поднадзорной или подконтрольной деятельности.

Административному надзору присущи следующие признаки:

1. Административный надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску. Целесообразность человеческой деятельности объектом административного надзора быть не может.

Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта с точки зрения не только законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает управленческий, организационный аспект контрольной деятельности.

2. Деятельность органов административного надзора направлена на проверку соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявление и пресечение правонарушений, привлечение виновных к административной ответственности.

Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти – привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности.

3. Административный надзор существует в трех разновидностях:

1) осуществляемый в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил. Например, Департамент государственной инспекции труда осуществляет надзор за соблюдением законодательства о труде и об охране труда; Министерство здравоохранения – государственный санитарный надзор; Министерство по чрезвычайным ситуациям – надзор за соблюдением законодательства при осуществлении деятельности по обеспечению

пожарной безопасности; местные исполнительные и распорядительные органы – надзор за соблюдением законодательства о занятости населения, пенсионном обеспечении;

2) распространяющийся на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц по конкретным вопросам. Например, Министерство обороны осуществляет надзор за потенциально опасными объектами, производствами и связанными с ними видами деятельности, имеющими специфику военного применения; Министерство здравоохранения – надзор за условиями промышленного производства, аптечного изготовления, реализации, хранения, транспортировки и медицинского применения лекарственных средств в учреждениях здравоохранения; Министерство сельского хозяйства и продовольствия – надзор в областях ветеринарии и семеноводства, карантина и защиты сельскохозяйственных растений; Министерство финансов – надзор за деятельностью страховых организаций и страховых брокеров;

3) осуществляемый ОВД в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы (персонифицированный превентивный надзор).

Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

4. Административный надзор реализуется в деятельности относительно небольшого числа государственных органов, которые представлены, как правило, соответствующими структурными подразделениями министерств. Например, Департамент ветеринарного и продовольственного надзора, являясь структурным подразделением Министерства сельского хозяйства и продовольствия осуществляет государственный надзор за племенным делом, а также надзор в области ветеринарии; Департамент государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты – надзор за соблюдением законодательства о труде и об охране труда; Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности Министерства по чрезвычайным ситуациям – государственный надзор за организацией работ в отношении опасных производственных объектов при осуществлении деятельности в области промышленной безопасности, а также государственный надзор за организацией работ по обеспечению безопасной перевозки опасных грузов).

Органы надведомственного (внешнего) контроля, наоборот, представлены более широким перечнем. К ним согласно Указу Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной и надзорной деятельности» прежде всего относятся Комитет государствен-

ного контроля и иные комитеты (Национальный статистический комитет, Государственный комитет по стандартизации, Государственный таможенный комитет), государственные органы и государственные организации, осуществляющие в установленном порядке лицензирование, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте, большинство министерств.

5. Административный надзор может сопровождаться проверкой знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием.

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный – анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий – включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный – состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой. В частности, административный надзор связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

6. Для административного надзора основными методами являются непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе.

7. Административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автомототранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные взыскания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

1) отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

2) возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

3) невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

4) наличие специального объекта надзорной деятельности – норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах;

5) возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

6) строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличие юрисдикционных полномочий.

Таким образом, административный надзор можно определить как специальную самостоятельную функцию государственного управления, заключающуюся в систематическом наблюдении специальных субъектов за поддержанием специального объекта в заданном состоянии и характеризующуюся специфическим нормативным регулированием, применением специальных методов деятельности. Сущность административного надзора характеризуется его задачами и целями, способностью данной деятельности, не проникая в содержание функционирования объекта, внешне влиять на его состояние, обеспечивая тем самым необходимые условия для решения органами управления задач по переводу объекта из одного состояния в другое.

**Общий надзор прокуратуры.** О значении законности для социального благополучия, нормального функционирования общества сказано немало. Еще мыслитель древности Гераклит заметил, что «народ должен защищать закон как свой оплот, как охранительную свою стену». Много лет прошло с тех пор, а роль законности в регулировании общественных отношений, которые в ходе социального прогресса естественно усложняются, обогащаются, наполняются новым содержанием, неизменно возрастает.

Как отмечает Г.А. Василевич, «идеальной моделью современного государства является сбалансированная система законодательства, в которой

ясно закреплены права и обязанности граждан, юридических лиц, отсутствует неопределенность их правопонимания, четко определены соотношение и юридическая сила нормативных правовых и правоприменительных актов одного и различного уровней, а также актов, принимаемых одними и теми же органами, с учетом времени их принятия, круга лиц, на которых они распространяют свое действие, имеется единый понятийный аппарат, обеспечивается единообразная в рамках государства правоприменительная практика»[1].

Единственным правоохранительным органом в системе государственной власти, осуществляющим надзор за исполнением всех действующих в Республике Беларусь законов и подзаконных актов от имени государства, является прокуратура.

По верному замечанию И.И. Карпеца, без прокурорского надзора, как и любого другого государственного контроля, неизбежны коррупция, взяточничество, нарушение прав личности, паралич органов расследования и т. д.[2]

Прокуратура является одним из старейших государственных органов в нашей стране. Ее создание связано с именем Петра I и относится к 20-м гг. XVIII в.

В настоящее время вопросы, связанные с организацией и деятельностью прокуратуры в целом и в административно-правовой области в частности, урегулированы Конституцией и Законом «О Прокуратуре Республики Беларусь».

Конституция содержит специальную гл. 7, посвященную прокуратуре. Согласно ст. 125 Конституции установлены так называемые отрасли прокурорского надзора:

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами;

2) надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебных решений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях.

---

[1] Василевич Г.А. Юридические ошибки и пути их устранения // Законность и правопорядок. 2009. № 1. С. 3–7.

[2] Бойков А.Д., Карпец И.И. О законотворчестве, судебной власти и правосудии // Государство и право. 1992. № 11.

Конституционные положения получили развитие в Законе «О прокуратуре Республики Беларусь», который устанавливает организационные и правовые основы деятельности прокуратуры на современном этапе, регулирует отношения в области осуществления прокурорского надзора и осуществления иных функций, возложенных на прокуратуру, а также устанавливает особенности правового положения прокурорских работников.

Прокуратура – единая централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных актов на территории Республики Беларусь, а также выполняющих иные функции, установленные законодательными актами.

А.А. Кеник отмечает, что «органы прокуратуры занимают особое место в системе государственной власти Республики Беларусь. Имея функциональное отношение к каждой ветви власти, они, тем не менее, не относятся ни к одной из них. Это специфическое положение прокуратуры в системе государственного аппарата, позволяющее уравновешивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование, порождает и специфичность прокурорского надзора как самостоятельного вида деятельности прокуратуры»[1].

Основные задачи прокурорской деятельности заключаются в том, чтобы обеспечить: верховенство права, законность и правопорядок; защиту прав и законных интересов граждан и организаций; защиту общественных и государственных интересов.

Эти же задачи стоят перед прокуратурой и при осуществлении надзора за законностью деятельности органов государственного управления.

Предметом прокурорского надзора согласно ст. 26 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» является точное и единообразное исполнение законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров, местными представительными, исполнительными и распорядительными органами, общественными объединениями, религиозными организациями и другими организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями.

Такой надзор осуществляется в отношении как индивидуальных, так и нормативных актов. Особо стоит отметить, что несоответствие закону нор-

[1] См.: Кеник А.А. Прокурорский надзор. Минск, 2008. С. 223.

мативных актов влечет за собой многочисленные нарушения прав граждан, а также других участников правовых отношений, в том числе органов государства, общественных организаций.

В теории права предмет надзора за исполнением законодательства рассматривается более широко и в него включаются:

1) законность и обоснованность правовых актов, издаваемых названными органами государственной власти, государственного и хозяйственного управления, общественными и политическими организациями и движениями, а также должностными лицами, различного рода постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, решений и иных правовых актов, которые могут носить как общий, так и индивидуальный характер;

2) точное и единообразное исполнение требований закона должностными лицами в их деятельности, в частности по соблюдению трудовых, имущественных, социальных прав и законных интересов граждан, в том числе соблюдение порядка рассмотрения жалоб, обращений, заявлений и предложений;

3) соблюдение органами государственной власти и управления, их должностными лицами прав и законных интересов предпринимателей, особенно в сфере производства, отечественных производителей;

4) соблюдение законности в экономической деятельности, при приватизации объектов государственной собственности[1].

В соответствии со ст. 27 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» при осуществлении надзора за исполнением законодательства прокурор в пределах своей компетенции имеет право:

1) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения входить в помещения и на другие объекты государственных органов, иных организаций и индивидуальных предпринимателей. Вход прокурора на территорию и в помещения, доступ в которые ограничен в соответствии с законодательными актами и международными договорами Республики Беларусь, и допуск его к сведениям, составляющим государственные секреты, осуществляются в соответствии с законодательством;

2) требовать от руководителей и иных должностных лиц государственных органов, иных организаций, индивидуальных предпринимателей предоставления принятых этими лицами (органами) постановлений, приказов, решений, распоряжений, статистических и иных сведений и других необходимых материалов, выделения специалистов для дачи в установленном порядке заключений, проведения проверок, ревизий и экспертиз. Должност-

[1] См.: Кеник А.А. Прокурорский надзор. С. 223.

ные лица и индивидуальные предприниматели обязаны исполнить требование прокурора в порядке и сроки, установленные законодательными актами, и о результатах сообщить прокурору;

3) вызывать должностных лиц и иных граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и требовать объяснений об обстоятельствах, связанных с нарушением законодательства;

4) использовать на безвозмездной основе средства связи, информационные системы, банки данных и архивные документы государственных органов, иных организаций и граждан, за исключением средств связи, информационных систем, банков данных и архивных документов организаций и граждан, пользующихся в соответствии с международными договорами Республики Беларусь дипломатическим иммунитетом;

5) проверять законность административного задержания граждан и применения к ним административных взысканий;

6) осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательными актами.

При осуществлении надзора за исполнением законодательства прокурор не вправе вмешиваться в предпринимательскую и иную хозяйственную (экономическую) и организационно-распорядительную деятельность государственных органов и иных организаций, индивидуальных предпринимателей, в личную жизнь граждан, за исключением случаев, определенных законодательными актами, когда это необходимо для защиты прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, общественных и государственных интересов.

Проверки исполнения законодательства проводятся на основании сообщений и других данных о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования.

При установлении нарушений законодательства в зависимости от их характера прокурор в пределах своей компетенции принимает следующие меры прокурорского реагирования:

1) опротестовывает правовые акты и решения (действия) республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, других организаций, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, а в случаях, предусмотренных законодательными актами, отменяет их;

2) освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию;

3) дает письменные указания по делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательными актами, и направляет их органам, ведущим административный процесс;

4) в установленном порядке вносит представления, выносит предписания и официальные предупреждения, обязательные для исполнения соответствующими государственными органами и иными организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями;

5) вносит в порядке, установленном законодательными актами, предложение о роспуске местного представительного органа в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства;

6) обращается в случаях, предусмотренных законодательными актами, в суд с заявлениями (исками) в защиту прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, общественных и государственных интересов;

7) составляет протоколы об административных правонарушениях (полномочия прокурора по составлению протоколов об административных правонарушениях закреплены п. 7 ч. 1 ст. 3.30 ПИКоАП);

8) выносит постановления о возбуждении дисциплинарного производства или о привлечении к материальной ответственности;

9) выносит в случаях, предусмотренных законодательными актами, постановления о выселении в административном порядке;

10) выносит постановления о возбуждении уголовного дела.

## 16.2. Формы и методы общенадзорной деятельности. Формы реагирования прокуратуры на нарушения законности в области государственного управления

Прежде, чем вести речь о формах и методах прокурорского надзора, необходимо раскрыть такие понятия, как полномочия прокурора, средства и акты прокурорского надзора.

*Полномочия прокурора* – определенная законом и иными нормативными правовыми актами совокупность прав и обязанностей прокурора по решению возложенных на прокуратуру задач и осуществлениию функций. Наделение прокурора каким-либо правом одновременно обязывает его действовать тем или иным образом, т. е. право прокурора одновременно является его обязанностью. Наряду с общими полномочиями прокуроры наделяются и особыми (присущими при осуществлении надзора в той или иной отрасли).

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законодательства можно разделить на три группы: направленные на выявление нарушений закона; направленные на устранение нарушений закона; направленные на предупреждение нарушений закона.

*Средства прокурорского надзора* – действия и правовые акты прокурора, вытекающие из его полномочий, с помощью которых он решает поставленные перед ним задачи по выявлению, устранению, предупреждению нарушения законов, привлечению виновных лиц к ответственности. Правовые средства реализуются с помощью методов прокурорского надзора. Многие ученые вместо понятия правовых средств используют понятие методов надзора.

*Акт прокурорского надзора* – предусмотренное законом правовое средство реализации полномочий прокуратуры, используемых прокурором в соответствии со своей предметной и иерархической компетенцией в целях установления нарушений или несоблюдения Конституции, законов, декретов и указов Президента, прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, проверки этих нарушений и принятия мер к восстановлению нарушенной законности.

Формы и методы осуществления надзорной деятельности могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся информации. В зависимости от источника информации, с помощью которой производится выявление нарушений, различаются полномочия, ориентированные на получение требуемых сведений путем: непосредственного обнаружения прокурором фактов противоправных действий (бездействия); истребования и изучения необходимых документов; получения информации от физических лиц; использования информации специалистов.

Указанные полномочия реализуются следующими методами общенадзорной деятельности прокурора:

1) проверка правовых актов и решений, издаваемых поднадзорными органами (компетенция и форма их издания, вопрос о том не наносит ли их исполнение ущерб государству, не ущемляет ли законные права и интересы граждан, и т. п.);

2) проверка исполнения законов в деятельности органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций;

3) участие в заседаниях органов государственного управления. Согласно ст. 11 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь» генеральный прокурор Республики Беларусь, его заместители и нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур, а по их поручению и иные прокурорские работники вправе в установленном порядке участвовать в заседаниях республиканских органов государственного управления и иных

государственных организаций, подчиненных Совету Министров, органов Комитета государственного контроля, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов и иных государственных организаций;

4) использование материалов контрольно-ревизионных органов;

5) рассмотрение обращений граждан и организаций и осуществление личного приема граждан;

6) обобщение судебно-следственной практики;

7) обобщение и изучение публикуемых в печати сообщений о нарушении законности.

К юридическим формам (актам) реагирования прокурора на выявленные нарушения законности согласно Закону «О прокуратуре Республики Беларусь» относятся: представление, протест, постановление, предписание, официальное предупреждение.

*Представление* – акт прокурорского надзора, содержащий требование об устранении нарушений законодательства, причин и условий, способствующих этим нарушениям (ст. 38 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Представление вносится прокурором или его заместителем в государственный орган, иную организацию или должностному лицу, которые правомочны устранить допущенные нарушения и принять меры к устранению способствующих им причин и условий. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок со дня поступления представления должны быть приняты соответствующие меры по выполнению содержащихся в нем требований. В этот же срок прокурору или его заместителю должно быть сообщено в письменной форме о мерах, принятых по исполнению представления.

При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору или его заместителю заранее сообщается о дне, времени и месте проведения заседания этого органа. Прокурор или его заместитель, а также по их поручению другой прокурорский работник вправе принять участие в рассмотрении представления.

*Протест* – акт прокурорского надзора, который приносят прокурор или его заместитель на противоречащие законодательству правовые акты и решения (действия) республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, других организаций, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 39 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Протест приносится в государственный орган, иную организацию, должностному лицу или индивидуальному предпринимателю, принявшим

противоречащие законодательству правовой акт или решение (совершившим незаконное действие), либо в суд.

В протесте прокурор или его заместитель требуют отмены либо изменения противоречащих законодательству правового акта, решения или прекращения незаконного действия.

Протест подлежит обязательному рассмотрению соответствующим государственным органом, иной организацией, должностным лицом или индивидуальным предпринимателем не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а местными представительными органами – на ближайшей сессии. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушений законодательства, прокурор или его заместитель вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору или его заместителю в письменной форме.

Принесение протеста приостанавливает исполнение опротестованных правового акта или решения (действия).

При рассмотрении протеста коллегиальным органом прокурору или его заместителю заранее сообщается о дне, времени и месте проведения заседания. Прокурор или его заместитель, а также по их поручению другой прокурорский работник вправе принять участие в рассмотрении протеста.

Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его прокурором или его заместителем либо вышестоящим прокурором.

В случае отклонения протеста прокурора или его заместителя (за исключением протеста на судебные постановления) либо нерассмотрения его в установленный срок прокурор или его заместитель могут принести протест в вышестоящий государственный орган, иную организацию (вышестоящему должностному лицу).

Если в указанные сроки вышестоящий государственный орган, иная организация (вышестоящее должностное лицо) не отменят опротестованные правовой акт или решение (действие), прокурор или его заместитель, принесшие такой протест, вправе обратиться с заявлением в соответствующий суд об отмене противоречащих законодательству правового акта или решения (действия). Подача прокурором или его заместителем заявления в суд также приостанавливает действие опротестованных правового акта или решения (действия).

Принесение, рассмотрение и разрешение протеста и заявления прокурора в суде осуществляются в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

*Постановление* – акт прокурорского надзора, содержащий в зависимости от характера нарушения законодательства мотивированное решение

прокурора или его заместителя о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или о привлечении лица к материальной ответственности. Постановление как акт прокурорского надзора может быть вынесено и в иных случаях выражения требования, вытекающего из полномочий прокурора (ст. 40 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Постановление при осуществлении надзора за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания выносится в соответствии с УПК.

Постановление о возбуждении дисциплинарного производства или о привлечении лица к материальной ответственности подлежит исполнению соответствующим государственным органом, иной организацией или должностным лицом в 10-дневный срок со дня его поступления.

Иные постановления подлежат рассмотрению и исполнению в срок, установленный прокурором или его заместителем.

О результатах рассмотрения постановления сообщается прокурору или его заместителю в письменной форме.

Постановление до его исполнения может быть отозвано вынесшим его прокурором или его заместителем либо вышестоящим прокурором.

*Предписание* – акт прокурорского надзора об устранении нарушений законодательства, выносимый прокурором или его заместителем в случае нарушения законодательства, которое носит явный характер и может причинить существенный вред правам и законным интересам граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, общественным и государственным интересам, если оно не будет немедленно устранено (ст. 41 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Предписание направляется государственному органу, иной организации, должностному лицу или индивидуальному предпринимателю, допустившим нарушение законодательства, либо вышестоящему государственному органу, иной организации (вышестоящему должностному лицу), правомочным устранить такое нарушение.

Предписание должно содержать указание на акт законодательства, который нарушен, характер правонарушения и конкретные предложения о мерах по его устранению.

Предписание подлежит немедленному исполнению, о котором безотлагательно сообщается прокурору или его заместителю.

Государственный орган, иная организация, должностное лицо или индивидуальный предприниматель могут обжаловать предписание вышестоящему прокурору, если иное не предусмотрено законодательными актами, который обязан рассмотреть жалобу в 10-дневный срок со дня ее

поступления и результатах рассмотрения сообщить заявителю. Обжалование не приостанавливает исполнения предписания. Решение вышестоящего прокурора по жалобе может быть обжаловано в судебном порядке.

*Официальное предупреждение* – акт прокурорского надзора о недопустимости повторного совершения должностным лицом, иным гражданином правонарушений, влекущих за собой ответственность, установленную законодательными актами, либо подготовки к совершению ими противоправных действий, объявляемый таким должностному лицу, иному гражданину в целях предупреждения совершения ими правонарушений (ст. 42 Закона «О прокуратуре Республики Беларусь»).

Официальное предупреждение, выносимое прокурором или его заместителем, направляется должностному лицу, иному гражданину, в отношении которых оно вынесено, либо объявляется им лично под подпись.

При несогласии с официальным предупреждением должностное лицо, иной гражданин, в отношении которых оно вынесено, вправе обжаловать его вышестоящему прокурору, если иное не предусмотрено законодательными актами. Решение вышестоящего прокурора по жалобе может быть обжаловано в судебном порядке.

## 16.3. Сущность и методы судебного контроля в государственном управлении

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важную роль играет судебный контроль. Суд – единственный орган государства, на который Конституция и текущее законодательство возлагают осуществление правосудия (гл. 6 Конституции).

Согласно ст. 5 Кодекса Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей (КоСУиСС) судебную систему Республики Беларусь составляют:

1) Конституционный суд Республики Беларусь – орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства;

2) суды общей юрисдикции, осуществляющие правосудие посредством гражданского, уголовного, административного судопроизводства и судопроизводства по экономическим делам.

Система судов общей юрисдикции строится на принципах территориальности и специализации.

В соответствии со ст. 6 КоСУиСС Конституционный Суд призван обеспечивать верховенство Конституции и ее непосредственное действие на

территории Республики Беларусь, соответствие нормативных правовых актов государственных органов Конституции, утверждение законности в нормотворчестве и правоприменении.

Согласно ст. 116 Конституции Конституционный Суд в условиях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Республики Беларусь разрешает дела о соответствии:

1) законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

2) актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам;

3) постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего хозяйственного суда, Генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам;

4) актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

Нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу в порядке, определяемом законом.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции. Толкование Конституции, производимое Конституционным Судом по запросу Президента, является обязательным для правоприменения всеми органами исполнительной власти.

Основными принципами деятельности Конституционного суда провозглашены независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равенство сторон. Независимость Конституционного суда обеспечивается и тем, что судьи несменяемы, неприкосновенны, подчиняются только Конституции и КоСУиСС, лишь в соответствии с которыми могут быть прекращены их полномочия. Судьи не являются представителями каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий, движений и организаций, должностных лиц, государственных образований, социальных групп. Важно, что судьи разрешают и дают заключения в условиях, исключающих постороннее воздействующее влияние на свободу их волеизъявления.

В соответствии со ст. 6 КоСУиСС на суды общей юрисдикции возложены следующие задачи:

1) защита гарантированных Конституцией и иными актами законодательства личных прав и свобод, социально-экономических и политических прав граждан, конституционного строя Республики Беларусь, государственных и общественных интересов, прав организаций, индивидуальных предпринимателей;

2) обеспечение правильного применения законодательства при осуществлении правосудия;

3) содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений.

Формы контроля судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности. Основной задачей судов является рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная функция осуществляется не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел. Суд при рассмотрении конкретных дел оценивает правомерность действий должностных лиц органов государственного управления. В случае признания актов органов государственного управления и их должностных лиц незаконными суд может отменить эти акты, признать действия должностных лиц неправомерными.

В отличие от прокуратуры и других контрольных органов никакого систематического наблюдения за деятельностью органов государственного управления суды не осуществляют. Опротестовать незаконные действия и акты органов они не вправе. Суд пользуется правом отмены или приостановления актов государственного управления.

В строго определенных случаях, специально предусмотренных законом, суд оценивает при рассмотрении конкретных дел правомерность действий должностных лиц органов государственного управления.

Контрольные функции суда проявляются и в гражданском производстве (исковое производство). Необходимость осуществления судебного контроля за деятельностью управленческих органов возникает вследствие того, что в основании отдельных споров лежат акты органов государственного управления.

В данном случае исключительно важной является деятельность судов по контролю за соблюдением трудового и жилищного законодательства. Так, суды рассматривают споры, возникающие из исков о незаконной выдаче ордера на жилую площадь.

Признание судом ордера на жилую площадь, право пользования которой принадлежит другому лицу, недействительным является судебным исправлением незаконных действий соответствующих органов государственного управления.

Суды осуществляют контроль за администрацией организации в случаях, когда рассматриваются трудовые споры в суде, дела об исках граждан к администрации о восстановлении на работе, взыскании заработной платы, снятии дисциплинарных взысканий, возмещении материального ущерба и т. д. При вынесении решения по перечисленным делам в пользу заявителя суд восстанавливает нарушенные права граждан, предприятий, учреждений, организаций и тем самым признает недействительным акт управления.

Важным методом укрепления законности в управлении является рассмотрение судами дел особого производства. Законодательство определяет широкий круг дел, возникающих из административно-правовых отношений.

К ним относятся, например, дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение, если законом не предусмотрен иной порядок их установления; об устранении неправильности записей в книгах актов гражданского состояния; жалобы на постановления административных комиссий и иных органов о наложении административных взысканий. Во всех случаях, когда суд выносит решение по делу не в пользу органа управления, он тем самым признает его действия не соответствующими закону.

Суды рассматривают жалобы граждан на действия или решения должностных лиц органов, ведущих административный процесс, а также жалобы граждан на постановления соответствующих органов и должностных лиц о наложении административных взысканий, проверяя при этом, наложено ли взыскание правомочным органом или должностным лицом; совершил ли виновный нарушение, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность; не превышает ли взыскание установленного предельного размера; учтены ли при наложении штрафа тяжесть совершенного проступка, личность виновного, его имущественное положение, не истекли ли сроки давности для наложения взыскания.

Контрольными полномочиями наделены суды и при рассмотрении и разрешении дел о привлечении к административной ответственности за мелкое хулиганство, неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных полномочий и другие правонарушения.

В соответствии со ст. 2.10 ПИКоАП суд обязан принять все предусмотренные законом меры по всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств административного правонарушения, устанавливая как уличающие, так и оправдывающие, как смягчающие, так и отягчающие ответственность обстоятельства, а также другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в административном процессе. Поэтому при рас-

смотрении таких дел суд (судья) оценивает доказательства, выслушивает объяснения лица, совершившего правонарушение, проверяет законность привлечения лица к административной ответственности, решает вопрос о виновности или невиновности, применяет к нарушителю меру взыскания или освобождает невиновного от ответственности.

Согласно ч. 3 ст. 33 УПК, если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены нарушения прав и свобод граждан, а также нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении дела нижестоящим судом, суд может вынести частное определение (постановление). Суд вправе вынести частное определение (постановление) и в других случаях, если признает это необходимым.

Частное определение является формой правового реагирования суда на вскрытые в процессе рассмотрения конкретного дела нарушения законности в работе того или иного управления и соответствующих должностных лиц. Оно выносится в адрес руководителя того органа государственного управления, в котором вскрыты нарушения, либо в адрес вышестоящего органа или руководителя. В частном определении может быть поставлен вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Указания суда, изложенные в частном определении, обязательны для администрации. Получив из суда копию частного определения, администрация организации обязана в месячный срок сообщить суду о принятых мерах по выполнению его указаний.

Кроме того, законодатель наделил суд довольно широкими контрольными полномочиями в сфере уголовно-исполнительного законодательства Республики Беларусь. Так, в соответствии со ст. 18 УПК суд контролирует исполнение наказания и иных мер уголовной ответственности при решении вопросов: условно-досрочного освобождения от наказания или замены неотбытой части наказания более мягким наказанием; изменения вида исправительного учреждения осужденному, отбывающему наказание в виде лишения свободы; установления, продления, приостановления, возобновления, прекращения превентивного надзора; рассматривает жалобы на действия администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности и т. д.

Таким образом, функция контроля реализуется судом при рассмотрении уголовных дел, дел об административных правонарушениях, гражданско-правовых, трудовых и экономических споров; в сфере уголовно-исполнительного законодательства, при проверке соответствия или несоответствия действий и актов органов исполнительной власти и их должностных лиц требованиям законодательства Республики Беларусь.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

**ПРЕДИСЛОВИЕ** ..... 3

**Глава 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СФЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА** ..... 5

1.1. Понятие, категории и виды социального управления ..... 5

1.2. Сущность, основные черты и функции государственного управления ..... 11

1.3. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением ..... 19

1.4. Социально-правовые и организационные принципы государственного управления ..... 23

**Глава 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА** ..... 29

2.1. Общественные отношения, регулируемые административным правом. Методы административно-правового регулирования ..... 29

2.2. Система административного права. Соотношение административного права с другими отраслями права ..... 44

2.3. Наука административного права: понятие, предмет, место в системе юридической науки ..... 50

**Глава 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ** ..... 55

3.1. Понятие механизма административно-правового регулирования и его элементы. Административно-правовая норма, ее специфика, структура, виды ..... 55

3.2. Понятие и основные формы реализации административно-правовых норм. Применение административно-правовых норм как особая форма реализации ..... 66

3.3. Понятие и особенности административно-правовых отношений. Виды административных правоотношений ..... 72

**Глава 4. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ** ..... 81

4.1. Полномочия Президента Республики Беларусь в области государственного управления ..... 81

4.2. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь. Правовые акты Президента Республики Беларусь ..... 87

4.3. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие и структура ..... 89

**Глава 5. ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА РЕСПУБЛИКАНСКОМ И МЕСТНОМ УРОВНЕ** ..... 108

5.1. Понятие, виды и основные признаки органов исполнительной власти (государственного управления) ..... 108

5.2. Система органов государственного управления (исполнительной власти), организационные и правовые основы ее построения, формы взаимодействия между звеньями в системе .... 119

5.3. Организационная (внутренняя) структура и штаты органов государственного управления ..... 124

5.4. Совет Министров Республики Беларусь ..... 129

5.4.1. Правовой статус и структура Совета Министров Республики Беларусь ..... 129

5.4.3. Компетенция Совета Министров Республики Беларусь и ее основные направления ..... 141

5.5. Республиканские органы исполнительной власти: правовой статус, виды ..... 150

5.6. Местные органы исполнительной власти: правовой статус, виды ..... 162

**Глава 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ** ..... 173

6.1. Понятие и сущность государственной службы ..... 173

6.2. Принципы государственной службы ..... 181

6.3. Виды государственной службы. Понятие и виды государственных служащих. Кадровый реестр и классы государственных служащих ..... 187

6.4. Особенности административно-правового регулирования государственной службы ..... 195
6.5. Общий порядок прохождения государственной службы ..... 203
6.6. Служба в органах внутренних дел как вид государственной службы ..... 215

**Глава 7. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ** ..... 220
7.1. Основы административно-правового статуса граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства ..... 220
7.2. Основные права, свободы и обязанности граждан в области государственного управления. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан ..... 226
7.3. Административно-правовой статус негосударственных организаций ..... 237

**ГЛАВА 8. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ** ..... 250
8.1. Понятие, сущность и виды форм государственного управления ..... 250
8.2. Понятие, сущность и виды административно-правовых методов государственного управления ..... 260
8.3. Методы убеждения и принуждения. Стимулирование субъектов административного права как метод реализации полномочий. Формы стимулирования ..... 268

**ГЛАВА 9. ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ** ..... 274
9.1. Понятие и юридическое значение правового акта управления. Классификация и формы правовых актов управления ..... 274
9.2. Отличие правового акта управления от других действий администрации, юридических документов, иных актов ..... 284
9.3. Требования, предъявляемые к правовым актам управления, и последствия их несоблюдения ..... 287
9.4.Правовые акты управления органов внутренних дел ..... 299

**ГЛАВА 10. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ** ..... 302
10.1. Общие положения об экономической сфере. Понятие и особенности государственного управления экономической сферой ..... 302

10.2. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в экономической сфере ..... 310

**Глава 11. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ВХОДЯЩИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНУЮ СФЕРУ** ..... 322

11.1. Административно-правовые и организационные основы управления в социально-культурной сфере ..... 322

11.2. Управление отраслями социально-культурной сферы ..... 331

**Глава 12. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК** ..... 346

12.1. Общие положения об административно-политической сфере (сфере безопасности и правопорядка) ..... 346

12.2. Понятие и особенности государственного управления в сфере безопасности и правопорядка. Органы, осуществляющие общее государственное управление в сфере безопасности и правопорядка ..... 350

12.3. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления, входящие в сферу безопасности и правопорядка ..... 355

**Глава 13. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ВХОДЯЩИЕ В МЕЖОТРАСЛЕВУЮ СФЕРУ** ..... 377

13.1. Общие положения о межотраслевой сфере. Понятие и содержание межотраслевого государственного управления ..... 377

13.2. Назначение, основные задачи, функции и полномочия республиканских органов государственного управления в межотраслевой сфере ..... 383

**Глава 14. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОИЗВОДСТВА И ПРОЦЕДУРЫ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ** ..... 394

14.1 Административные производства и процедуры ..... 394

14.1.1. Общие положения об административных производствах и процедурах ..... 394

14.1.2. Производство по обращениям граждан и юридических лиц ..... 396

14.1.3. Производство по осуществлению административных процедур: понятие, принципы, участники ..... 398

14.1.4. Регистрационное производство ..... 402
14.1.5. Разрешительное производство ..... 403
14.1.6. Лицензионное производство ..... 405
14.2. Административно-правовые режимы ..... 407
14.2.1. Понятие и особенности административно-правовых режимов ..... 407
14.2.2. Общая характеристика административно-правовых режимов. ..... 414

**Глава 15. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ. КОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ** ..... 436

15.1. Законность, дисциплина и целесообразность в государственном управлении. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении ..... 436
15.2. Виды контроля в государственном управлении ..... 445

**Глава 16. ОБЩИЙ НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ, СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ** ..... 453

16.1. Надзор как способ обеспечения законности в области государственного управления ..... 453
16.2. Формы и методы общенадзорной деятельности. Формы реагирования прокуратуры на нарушения законности в области государственного управления ..... 465
16.3. Сущность и методы судебного контроля в государственном управлении ..... 470

Учебное издание

**?**
?

# Административное право

*Учебное пособие*

Редактор и корректор
Компьютерная верстка *А.Г. Седро*

Подписано в печать XX.07.2019.
Формат 60×84 1/16. Бумага офсетная.
Ризография. Усл. печ. л. 27,9. Уч.-изд. л. xxx.
Тираж xxx экз. Заказ .
Издатель и полиграфическое оформление
учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий № 1/102 от 02.12.2013.
Пр-т Машерова, 6, 220005, Минск.
Тел. 289-21-87 (книжный магазин), 289-21-77, факс 288-27-58.
E-mail: *rioacademia120@mail.ru; http://academy.mia.by*