

Учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»

Административное право: научно-методологические основы

*Рекомендовано Министерством внутренних дел Республики Беларусь
в качестве учебного пособия
для обучающихся в учреждениях высшего образования
Министерства внутренних дел Республики Беларусь
по специальности 1-24 80 01 «Юриспруденция»*

Минск
Академия МВД
2016

УДК 342.9
ББК 67.401
А28

кандидат юридических наук, доцент *С.В. Добриян* (гл. 4);
кандидат юридических наук, доцент *И.В. Козелецкий* (гл. 1–3, 5);
кандидат юридических наук, доцент *Д.П. Семенюк* (гл. 1, 2);
кандидат юридических наук, доцент *Д.В. Гвоздев* (гл. 3, 5)

Рецензенты:

кафедра правоведения
Белорусского государственного экономического университета;
кандидат юридических наук, доцент *Б.В. Асаенюк*;
кандидат юридических наук *О.Г. Каразей*

Административное право: научно-методологические основы : учебное пособие / С.В. Добриян [и др.] ; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2016. – 171, [1] с.

ISBN 978-985-427-923-7.

На основе последних достижений управленческой правовой науки, действующих нормативных правовых актов освещаются проблемные вопросы теории государственного управления, а также науки административного права. Рассматриваются понятие управленческого права как отрасли права, науки, учебной дисциплины, понятие и признаки государственного управления, его функции, формы и методы, правовые акты управления, анализируется правовой статус субъектов административного права с учетом современных тенденций развития общества и государства.

Предназначено для магистрантов, адъюнктов и соискателей Академии МВД Республики Беларусь, практических работников, а также всех интересующихся правовыми проблемами государственного управления.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-985-427-923-7 © УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь», 2016

1. Феноменология государственного управления

1.1. Становление и развитие системы государственного управления

Управление является важнейшим инструментом организационного воздействия со стороны государства и других элементов политической системы Республики Беларусь на все стороны общественной жизни, важнейшим средством обеспечения экономических и политических преобразований.

Научный аспект социального управления имеет особое значение в настоящее время, когда в стране проводятся широкомасштабные социально-экономические преобразования. В этих условиях возрастает объем работ по управлению, усложняется механизм их планирования и выполнения, возрастает значимость комплексности и скоординированности функционирования различных систем, четкого определения роли и функций каждого звена системы управления.

Структура социальной функции государства определяется не только общей целью общественно-экономической формации, но и основными задачами, стоящими перед нашим обществом. Задачи социального развития наполняются конкретным содержанием в деятельности органов государственного управления (исполнительной власти). От того, как они выполняют свою роль, в немалой степени зависит объективное положение дел в обществе, его социальное бытие, и субъективное преломление последнего в общественном сознании – «социальное самочувствие» общества.

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. Предметом его правового регулирования является государственное управление, выступающее универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, включая совокупность действий, направленных на достижение соответствующих общественно значимых целей. Управление – необходимое условие 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 различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты.

В теории управления, в том числе социального, часто говорится о кибернетическом управлении, которое сформировалось и распространилось в 60-х гг. XX в. Достижения кибернетики 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 других сфер научного знания. Кибернетика изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки. Это наука об оптимальном управлении информацией в любых сложных динамических системах¹.

Управление – это функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т. е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности. В соответствии с тремя областями развития окружающего мира традиционно выделяются следующие виды управления:

- механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами);
- биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);
- социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями).

Техническое и биологическое управление осуществляются в рамках социального, поскольку все виды управления связаны с объединением 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 и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей»².

¹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник. – 3-е изд., пересм. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 19.

² Афанасьев Г.В. Научное управление обществом. – М. : Политиздат, 1968. – С. 110.

А.П. Леонов¹ определяет науку управления организацией – менеджмент – как комплексную научную дисциплину, базирующуюся на относительно самостоятельных группах других наук. Теория управления организацией является дисциплиной периода интеграции наук и опирается на достижения общей теории систем, кибернетики, информатики, экономических и юридических наук, социологии, психологии, политологии и других наук. Например, кибернетика определила фундаментальные основы управления и позволила установить его общие свойства в различных сферах – в природе, обществе, технике. Кибернетика изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации в любых сложных динамических системах. Менеджмент изучает закономерности, присущие управлению организациями, людьми. Те правила эффективного управления, которые вырабатываются кибернетикой, составляют методологическую основу менеджмента. Поскольку информация является неотъемлемой частью управления, теория управления организацией тесно взаимодействует с информатикой, используя ее наработки в области информационно-коммуникационных технологий хранения, обработки и передачи информации.

Особенность теории управления организацией в том, что она многодисциплинарна, так как впитала в себя знания многих дисциплин (социально-гуманитарных и естественнонаучных) и имеет тесную связь с различными областями знаний.

Научная дисциплина	Изучаемые аспекты
Теория организации	Сущность, типы, цели, миссия, среда организации, структуры, коммуникация, механизм функционирования, адаптация, проектирование, динамика организации
Теория управления	Субъекты и объекты управления, стимулирование и мотивация, принятие и реализация решений, подготовка и компетентность руководителей, руководство, линейное и функциональное управление
Экономические науки	Регулирование, рыночные отношения, эффективность, экономическая стратегия
Юридические науки	Законодательная регламентация, правила и нормативы, ответственность, санкции

¹ См.: Леонов А.П. Управление органами внутренних дел : курс лекций : в 2 т. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2009. – Т. 1. – С. 30–31.

Окончание таблицы

Научная дисциплина	Изучаемые аспекты
Социология	Групповая динамика, нормы, роли, статус, власть, конфликты, бюрократия, организационная культура, социализация
Психология	Обучение, тренировка, мотивация, личность восприятие, удовлетворенность работой, отношение к труду, форма поведения
Социальная психология	Изменение поведения, изменение позиции, групповые интересы
Общая теория систем	Методологические, конкретно-научные и прикладные проблемы анализа и синтеза сложных систем произвольной природы
Кибернетика	Кибернетическая система, моделирование, управление как информационная система, критерии оптимальности, исследование операций, автоматизированные системы управления
Информатика	Информационные потоки, обоснование решений, информационные технологии, телекоммуникации

Таким образом, объект науки социального управления – это управление как определенный самостоятельный вид человеческой деятельности, характеризующийся специфическими общественными отношениями, а предмет – закономерности и способы управленческого взаимодействия социальных субъектов и объектов. Комплексный характер предмета социального управления проявляется в единстве его четырех аспектов: социально-политического, определяющего цели управления; правового, определяющего закрепление нормами права эффективных форм и методов управления; социально-психологического, связанного с организацией поведения человека через его эмоциональную сферу, а также с обучением и воспитанием человека; организационно-технического, определяющего и обосновывающего технологию и технику управления.

Один из ведущих исследователей в области государственного управления Г.В. Атаманчук определил управление как «целесообразное, 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.)»¹.

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 задач внутреннего и межсистемного характера.

Основными элементами управления являются субъект и объект (действующий на основе самоорганизации), которые взаимодействуют на разных ступенях иерархии путем 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, проявляющиеся в организации общественной жизни. 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 коллективами задач.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, предопределенных общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение имеют следующие из них:

– социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие людей, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности в определенные коллективы и организовано их оформляет;

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 50.

– социальное управление воздействует на участников совместной деятельности, придает их взаимодействию организованность;

– социальное управление воздействует на поведение (действия) участников совместной деятельности;

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

– социальное управление базируется на определенной соподчиненности воли людей – участников управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательно-волевое опосредование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда власть социального управления, означающая, что объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления;

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

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

Субъектом управления могут быть как отдельные лица (управляющие), так и определенным образом организованные коллективы людей. Объектом управления является поведение людей.

Социальное управление состоит из ряда функций, т. е. направлений деятельности. 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 управления осуществляется в определенной последовательности. Ему присущ циклический характер. 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 итогов¹.

¹ См.: Постникова А.А., Сухаркова А.И. Административное право : учеб. пособие. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2002. – С. 7–8.

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

Управленческие связи прослеживаются и в деятельности законодательного органа – Национального собрания Республики Беларусь, судебной и прокурорской системах, но они являются внутренними организационно-правовыми, связанными с управлением своей системой.

В системе социального управления особое место занимает местное самоуправление. В соответствии с законом 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 основывается на основных положениях – принципах и осуществляется специальным субъектом – органами исполнительной власти (государственного управления).

Органы государственного управления (исполнительной власти) обладают и специфическими признаками, отличающими их от иных видов государственных органов. Эти признаки определяются своеобразием стоящих перед органами управления задач и методов их осуществления, особым характером государственной деятельности.

1.2. Современное состояние государственного управления

Сущность, основные черты, цели, задачи, функции, методы государственного управления. Государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть. С организационной точки зрения государственное управление – 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 учеными-административистами выработано два подхода к определению содержания категории «государственное управление»¹:

– в широком смысле государственное управление – это регулирующая деятельность государства, носящая общий характер (деятельность представительных и исполнительных органов власти, прокуратуры, судов и т. д.). В таком понимании государственное управление связано с управлением всем государством;

– в узком смысле государственное управление (или государственно-административное управление) – это деятельность только органов исполнительной власти². В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком смысле как практическая деятельность правительства, республиканских и местных органов исполнительной власти. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного управления. В их деятельности с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие управлению как особому виду государственной деятельности. Понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые находят отражение в управленческих отношениях:

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

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

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

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

отрасль государственного управления – это система звеньев органов управления, объединенных объектом управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством). Разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

сфера государственного управления – это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах¹.

В современной юридической литературе предлагаются различные определения понятия «государственное управление»². Считается, что сутью государственного управления всегда является властная деятельность, которая осуществляется органами государства. Г.В. Атаманчук, К.С. Бельский, Ю.М. Козлов, Л.М. Рябцев, А.Н. Крамник, С.М. Забе-лов³ и другие ученые-административисты 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. Таким образом, государственное управление рассматривается как форма осуществления функций государства,

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

² См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : учебник. – М. : Зерцало, 1997. – С. 6–12 ; Крамник А.Н. Проблемы организации управления на местном уровне в Республике Беларусь // Право и современность. – Минск : Белгосуниверситет, 1998. – С. 83–92.

³ См.: Административное право : учебник / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2011. – С. 15 ; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М. : Юрид. лит., 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 : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2003. – С. 35–37 ; Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. – Ч. I. Управленческое право. – Минск : Тесей, 2008. – С. 50.

как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть.

Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов, не исключая изложенное выше понимание государственного управления, указывают, что государственное управление – более широкая категория, чем исполнительная власть. Это воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества. Это деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различных формах¹. Управление – это система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей власти через создаваемые ими государственные органы, а также через общественные объединения.

Государственное управление представляет собой самостоятельный вид государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором по осуществлению единой государственной власти. Оно имеет функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти.

Государственное управление по своему качеству является деятельностью исполнительно-распорядительного характера. Исполнение – проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов – достигается использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство). Например, ст. 3 закона 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.

Государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления. Оно имеет публичный характер, политический оттенок и является государственно-властным. Публичность управления подчеркивает его государственный характер в отличие от общественного и частного. Общественное и частное управление осуществляются не от имени госу-

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

дарства, а от имени общественной организации, коллектива. Одной из особенностей государственного управления является то, что оно имеет государственно-властный характер. Наличие этого признака свидетельствует о возможности применения мер государственного принуждения в процессе осуществления управления.

Государственное управление является исполнительной деятельностью, осуществляемой в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находятся основные средства производства, собственником которых выступает государство.

Государственное управление является подзаконной деятельностью, осуществляемой на основе и во исполнение закона, вторичной по отношению к законодательной деятельности, основывается на законе или вытекает из сущности законодательства.

Для государственного управления также характерны вертикальность (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном порядке; возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации 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 вещей, предметов, хотя управление, например, в народном хозяйстве, имеет целью количественное и качественное изменение материального продукта как результата обобществленной коллективной деятельности людей. В определенной мере можно говорить и о том, что материальные объекты природы также подвержены управленческому влиянию, ибо даже устранение угрозы, исходящей от стихийных природных процессов, может быть результатом и волевой деятельности людей.

Таким образом, государственное управление – это подзаконная юридически властная организующая деятельность аппарата управления (органов исполнительной власти), состоящая в практическом ис-

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 Республики Беларусь. – Минск : Амалфея, 2001. – С. 56–62.

полнении законов в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

В теории административного права выделяют следующие виды государственного управления¹:

– *внутреннее государственное управление*, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т. е. для проведения позитивной управленческой деятельности с целью решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (осуществление действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов);

– *внешнее государственное управление*, осуществляемое органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в том числе 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 государственное управление*, осуществляемое органами законодательной (представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти.

А.Н. Крамник выделяет еще такие виды государственного управления, как местное управление и самоуправление, а также хозяйственное².

Под целью в управлении можно понимать идеальный конечный результат, который хочет получить субъект управления. К цели предъявляются требования всесторонней научной и практической обоснованности, четкости формулировок понятий и терминов, необходимых и достаточных условий реализации цели (ресурсы, сроки, исполнители).

От цели управления, как некоего заранее заданного идеального конечного результата, необходимо отличать реальный результат (эффект). Здесь могут быть три варианта:

– конечный результат может быть не только предельно близким к поставленной цели, но и в чем-то превосходить ее отдельные составляющие;

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

² См.: Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. – Минск : Тесей, 2002. – С. 66.

– чаще возможен вариант, когда полученный результат уступает поставленной цели. Для руководителя очень важно определить причины и возможные ошибки, приведшие к недостижению цели;

– часто наблюдается вариант исхода, когда полученные результаты противоречат поставленным ранее целям. Как правило, изначально такие цели имеют видимость позитивных, социально значимых, но достигнутые результаты часто оказываются прямо противоположными намеченным целям. Примером может служить ведущаяся во многих странах борьба с алкоголизмом, коррупцией, бандитизмом, терроризмом, наркоманией и т. п., при которой имеющиеся проблемы не только не разрешаются, но и усугубляются.

К целям применимы все положения теории систем. Общая цель, стоящая перед организационной системой или отдельной личностью, может состоять из подцелей. При этом образуется «дерево целей», которое составляет важную основу реализации современных подходов и способов управления организацией.

Управление организацией можно рассматривать как процесс последовательной постановки целей и решения задач. Поставив цели, человек или организация должны решить некоторое множество задач.

Задача – это совокупность вопросов, подлежащих решению к определенному моменту времени в пределах периода, на который рассчитано управленческое решение. Руководителю, как правило, приходится иметь дело с решением самых различных задач, причем не только в сфере управления.

Категорию «задачи» следует отличать от категории «проблемы» и проблемной ситуации. Проблема характеризуется таким различием между необходимым (желаемым) и существующим состоянием объекта управления, которое препятствует нормальному функционированию или развитию этого объекта.

Категория «проблемы» значительно шире, чем категория «задачи». Задача больше связана с деятельностью руководителей, потребностями и интересами, а проблема – с соответствием ситуации и цели. Одна и та же проблема может породить множество задач. Например, проблема выхода из кризисного состояния экономики порождает задачи перед каждым субъектом хозяйствования, перед каждым производителем и потребителем.

Достижение поставленной цели требует предварительного решения комплекса определенных задач. Поскольку задача представляет собой единство вопросов и условий их разрешения, образуется логическая цепочка «цель – задачи – результат». Полученный результат соизмеряется с ранее поставленной целью и служит основанием для постановки новой, уточненной цели, решения задач, получения нового результата и т. д.

Принято считать общую цель достигнутой, если достигнуты основные частные цели, решены основные задачи, а результат отклоняется от цели в допустимых пределах.

Функция управления – это 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:

- *информационное обеспечение деятельности государственных органов* – сбор, получение, обработка, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности. В теории это называется информационным обеспечением управления;

- *прогнозирование и моделирование* – научное предвидение, систематическое исследование состояния, структуры, динамики и перспектив управленческих явлений и процессов. В теории административного права прогнозирование 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 – это создание системы управления, предназначенной для спланированного управления, решения задач и достижения поставленных целей;

- *планирование* – определение цели, необходимых ресурсов, способов, сроков, форм и методов поэтапного контроля за действиями объекта. Планирование – это 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;

- *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;

- *распорядительство* – оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей;

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

- *координация* – согласование деятельности систем управления;

- *контроль* – наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий, административных актов принципам законности и целесообразности;

- *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;

- *учет* – фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений. Учет предназначен для определения количества каких-либо предметов, документов, фактов¹.

Реализация рассмотренных функций управления осуществляется путем применения различных методов.

Метод управления – это совокупность приемов и способов воздействия на управляемый объект для достижения поставленных целей. Через методы управления реализуется основное содержание управленческой деятельности. В практике управления, как правило, одновременно применяют различные методы управления и их комбинации. Выделяют правовые методы управления; организационно-административные, основанные на прямых директивных указаниях; экономические, обусловленные экономическими стимулами; социально-психологические (воспитательные), применяемые с целью повышения социальной активности сотрудников (работников) организации.

Правовые методы управления могут использоваться как самостоятельно, так и входить в состав других методов управления. Неуклонное воплощение этих методов в работе руководителей обеспечивается кон-

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

тролем со стороны вышестоящих органов управления и прокурорским надзором за соблюдением законности при осуществлении тех или иных функций управления. Чтобы осуществлять правовые методы в управленческой практике, руководитель обязан постоянно совершенствовать свои знания в области государственных законов и права.

Объективной основой использования *организационно-административных методов управления* выступают организационные отношения, составляющие часть механизма управления, поскольку посредством их реализуется одна из важнейших функций управления – функция организации. Задача организационно-административной деятельности состоит в координации действий подчиненных для достижения целей организации (коллектива). Организационно-административное воздействие в отличие от экономических методов управления обеспечивает четкость, дисциплинированность и порядок работы коллектива.

Организационно-административные методы в основном опираются на власть руководителя, его права, присущую организации дисциплину и ответственность. Руководитель выступает здесь как администратор, субъект власти, опирающийся на предоставленное ему в этом право. Однако административные методы не следует отождествлять с волевыми и субъективными методами руководства, т. е. администрированием.

Организационные методы могут выступать в виде регламентирования, нормирования, инструктирования.

Регламентирование является формой воздействия на управляемую систему в целом и осуществляется с помощью таких документов управления, как наставления, руководства и т. д. Акты организационного регламентирования обязательны для всей управляющей системы любого учреждения.

Важнейшими элементами регламентирования являются: определение места данной управляющей системы в общей системе управления; определение функций и задач различным органам управления; определение обязанностей, прав и ответственности должностных лиц органов управления. Это значит, что каждое должностное лицо обязано иметь утвержденную вышестоящим начальником инструкцию (функциональные обязанности, положения), в которой должна быть оговорена сфера функций управления (либо обязанностей) данного лица.

Нормирование является формой управления численностью управляющего органа и управляемых подразделений, расходами материальных средств и объемом выполненных работ. Оно осуществляется с помощью единых норм или вырабатывается руководителем с учетом условий и особенностей функционирования организации. Нормирование

является более гибким типом организационного воздействия по сравнению с регламентированием.

Инструктирование предназначено для установления программы совместных и самостоятельных действий отдельных должностных лиц или каких-либо подразделений при выполнении служебных обязанностей и конкретных задач. Инструктирование представляет собой более гибкую форму организованного воздействия, а вместе с нормированием является наиболее активным способом организованного воздействия на методы управления, на информационную систему и процессы, происходящие в системе управления.

В рамках организации возможны три формы проявления организационно-административных методов:

- обязательное предписание (приказ, запрет и т. п.);
- согласительное производство (консультация, разрешение компромисса);
- рекомендации, пожелания (совет, разъяснение, предложение и т. п.).

Организационно-административные методы оказывают прямое воздействие на управляемый объект через приказы, распоряжения, оперативные указания, отдаваемые письменно или устно, контроль за их выполнением, систему административных средств поддержания трудовой дисциплины и т. д. Они призваны обеспечить организационную четкость и дисциплину труда. Эти методы регламентируются правовыми актами трудового и хозяйственного законодательства.

Следует заметить, что в некоторых литературных источниках административную часть организационно-административных методов управления включают в распорядительные методы управления по ряду причин. Во-первых, они являются наиболее оперативными и динамичными по сравнению с вышеперечисленными методами. Во-вторых, они обеспечивают оперативное перераспределение сил и средств, решение вновь возникающих задач, анализ обстановки и контроль выполнения решений. Распорядительные методы управления иначе можно определить как оперативное управление, имеющее целью решение единичных задач, стоящих перед организационной системой на том или ином этапе ее функционирования.

Очевидно, что чем менее качественными оказываются документы организационного управления, тем чаще руководителю приходится прибегать к распорядительным методам.

Распорядительные методы управления реализуются в виде приказов, директив, приказаний, а также различных контрольных мероприятий, указаний по результатам анализа докладов подчиненных органов

управления. Важнейшим видом распорядительной деятельности является контроль исполнения. Именно посредством контроля реализуется оперативная обратная связь при управлении подразделениями.

Распорядительные методы отличаются от других четкая адресность директив, обязательность выполнения распоряжений и указаний, невыполнение которых рассматривается как прямое нарушение исполнительской дисциплины и влечет за собой определенные взыскания. Директивные команды обязательны для выполнения, причем в установленные сроки, даже если это невыгодно исполнителю.

Следует понимать, что распорядительное воздействие не заменяет полностью организационного воздействия. Оно относится к той ступени организационных методов управления, на которой необходима высшая степень конкретизации регламентирования и нормирования процессов управления.

Экономические методы управления применительно к управлению организацией представляют собой совокупность экономических рычагов, с помощью которых достигается эффект, удовлетворяющий требованиям коллектива в целом и личности в частности. Другими словами, поставленная цель достигается воздействием на экономические интересы управляемого объекта.

Только в условиях обоснованной самостоятельности возможен реальный переход к экономическим методам руководства: коллектив распоряжается материальными фондами, полученным доходом (прибылью), зарплатой и реализует свои экономические интересы. Экономические методы способствуют выявлению новых возможностей, резервов, что особенно важно в переходный период к рыночным отношениям. Речь идет об изменении системы материального стимулирования с учетом экономических интересов всех участников производственного процесса. Проблема заключается в том, чтобы создать условия, при которых экономические методы были бы действенными и целенаправленными.

Используя личную экономическую заинтересованность отдельных работников, можно добиться целей, поставленных перед той или иной организацией.

Конкретный набор и содержание рычагов экономического воздействия определяется спецификой управляемой системы. В соответствии с этим в управленческой практике экономические методы руководства чаще всего выступают в формах планирования, анализа, хозрасчета, ценообразования, финансирования.

Для решения экономических задач в управлении организацией широко применяются и экономико-математические методы. Экономическая практика обусловила появление ряда математических дисциплин: «Ма-

тематическое программирование», «Теория игр и исследование операций», «Теория массового обслуживания», «Управление запасами» и др.

Социально-психологические (воспитательные) методы управления актуальны всегда и, как правило, реализуются путем разъяснения целей и задач; подчеркивания идейной стороны дела (выполняемой задачи); активизации духа взаимопомощи, коллективизма, состязательности; морального стимулирования наиболее отличившихся подчиненных; проведения воспитательных, культурно-массовых мероприятий, формирующих у подчиненных чувство гордости за свой коллектив, желание успешно выполнять поставленные задачи, подражать передовым членам коллектива, перенимать их опыт работы.

Установлено, что результаты труда во многом зависят от ряда психологических факторов. Умение учитывать эти факторы и с их помощью целенаправленно воздействовать на отдельных работников поможет руководителю сформировать коллектив с едиными целями и задачами. Социологические исследования свидетельствуют, что если успех деятельности хозяйственного руководителя на 15 % зависит от его профессиональных знаний, то на 85 % – от умения работать с людьми.

Зная особенности поведения, характера отдельного человека, можно прогнозировать его поведение в нужном для коллектива направлении. Это связано с тем, что каждой группе свойственен особый психологический климат, поэтому существенным условием образования и развития трудовых коллективов является соблюдение принципа психофизиологической совместимости. Японские социологи утверждают, что в зависимости от настроения, желания человека работать и от того, какая морально-психологическая обстановка создается в коллективе, производительность труда может увеличиться примерно в 1,5 раза или в несколько раз уменьшиться.

Таким образом, чтобы воздействие на коллектив было наиболее результативным, необходимо не только знать моральные и психологические характеристики отдельных групп и коллективов, но и осуществлять управляющее воздействие. Для этих целей применяются социально-психологические методы, которые представляют собой совокупность специфических способов воздействия на межличностные отношения и связи, возникающие в трудовых коллективах, а также на социальные процессы, протекающие в них. Они основаны на использовании моральных стимулов к труду, воздействуют на личность с помощью психологических приемов в целях превращения административного задания в осознанный долг, внутреннюю потребность человека. Это достигается посредством использования приемов, которые носят личностный характер (личный пример, авторитет и т. д.).

Главная цель применения социально-психологических методов – формирование в коллективе положительного климата, благодаря чему будут решаться воспитательные, организационные и экономические задачи. Другими словами, поставленные перед коллективом цели могут быть достигнуты с помощью одного из важнейших критериев эффективности и качества работы – человеческого фактора. Умение учитывать это обстоятельство позволит руководителю целенаправленно воздействовать на коллектив, создавать благоприятные условия для труда и формировать его в соответствии с едиными целями и задачами. В качестве основных форм такого воздействия могут выступать: планирование социального развития трудовых коллективов, убеждение как метод воспитания и формирования личности, экономическое соревнование, критика и самокритика, постоянно действующие производственные совещания, которые выступают как метод управления и как форма участия трудящихся в управлении.

В грамотном выборе наиболее подходящей совокупности методов для конкретного управленческого воздействия проявляются профессиональная квалификация руководителя, его опыт.

Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением. В ст. 6 Конституции закреплены наиболее общие принципы, характеризующие ветви законодательной, исполнительной и судебной власти.

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, ибо оно не могло бы по-настоящему действовать, осуществлять свои задачи и функции.

Функции исполнительной власти 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 власти. Следовательно исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной

власти или же ее механизма. Действующим законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти как государственно-правового института, а реализующих ее субъектов.

Исполнительная власть реализуется в общегосударственном масштабе и имеет универсальный характер во времени и пространстве, т. е. осуществляется везде, где функционируют трудовые 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 также правотворчество и юрисдикционную деятельность (принуждает, разрешает споры).

Исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Во главе органов исполнительной власти стоит Совет Министров Республики Беларусь (ст. 106 Конституции).

Исполнительная власть, являясь ветвью единой государственной власти, 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 таковой 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.

Исполнительная власть выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительна. Для нее характерно прямое исполнение требований законодательства прежде всего в целях организации нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры, социальной сферы и т. п.

Исполнительная власть характеризуется тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов 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 – важная черта исполнительной власти.

Исполнительная власть соотносится с государственным управлением. Государственное управление – это форма осуществления исполнительной власти, т. е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно также назвать исполнительно-распорядительной деятельностью). Государственное управление – это государственная деятельность, обеспечивающая надежную и слаженную работу государственного механизма. Необходимыми атрибутами государственного управления признаны нормотворчество, реализация властных полномочий и мер государственного принуждения, регулирование и т. д. Понятие «исполнительная власть» является узким 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 определенных пределах и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, выполняя присущие только им функции и полномочия, также используют в своей деятельности государственное управление. Все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле, так как иначе придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия или учреждения либо государственных организаций и т. п., т. е. такие звенья системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

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

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 сохраняется в качестве таковой в наши дни¹.

А.Н. Крамник придерживается противоположной точки зрения, он считает, что исполнительная власть – более широкая категория, чем государственное управление. Аргументирует это тем, 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“, правотворчеством, издавать административно-нормативные акты и обладает юрисдикционными возможностями подобно судебной власти». Он уточняет: «государственное управление никак не может реализовываться законодательной и судебной властью. Оно претворяется аппаратом Национального собрания, председателями судов, которые не представляют ветви власти. Указанное управление представляет отдельный вид государственного управления – внутриорганизационное управление». И на основании этого ученый делает вывод: «Стало быть, во внутриорганизационном государственном управлении реализуется исполнительная власть»². Однако его позиция спорна. Ведь в том же учебном издании, характеризуя государственное хозяйственное управление, А.Н. Крамник отмечает, что «хозяйственное (производственное) управление осуществляет администрация государственных предприятий (организаций), учебных заведений, учреждений культуры, здравоохранения, которое является разновидностью государственного, обладая всеми его признаками»³. Отсюда 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.

Исходя из изложенного, исполнительная власть – это ветвь единой государственной власти, выраженная системой органов исполнительной

¹ См.: Козлов Ю.М. Административное право : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – С. 11–13.

² Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. – С. 61–62.

³ Там же. – С. 72–73.

власти, осуществляющих государственное управление, направленное на решение задач, стоящих перед обществом и государством, на основе действующего законодательства, а также реализующих государственно-властные полномочия исполнительно-распорядительного характера.

1.3. Законы и принципы государственного управления

Законы управления – это необходимые, существенные, устойчивые, повторяющиеся отношения между субъектами и объектами управления в природе и обществе. Они имеют объективный характер, т. е. существуют независимо от сознания человека.

Законы являются высшей степенью познания и имеют форму всеобщности – выражают общие отношения, связи, присущие всем явлениям данного рода, класса. В объективном мире действуют всеобщие законы развития природы, общества и мышления.

В сфере управления, как и в любой другой сфере сознательной деятельности общества, действуют свои законы и закономерности. На современном этапе развития общества можно говорить только о тех законах управления, которые носят всеобщий характер и достаточно исследованы. Таковыми являются:

- закон единства и целостности системы управления;
- закон обеспечения необходимого числа степеней свободы системы управления;
- закон обеспечения необходимого разнообразия систем управления;
- закон соотносительности управляющих и управляемых подсистем.

Закон единства и целостности системы управления гласит, что система управления должна обладать организационным и функциональным единством, содержать все элементы, объективно необходимые для достижения целей и решения задач управления. Функциональная целостность означает, что система управления должна реализовывать все функции, необходимые для эффективного развития и функционирования социально-экономических систем и процессов.

Без обеспечения единства и целостности системы управления, без четких принципов ее построения и функционирования невозможна эффективная деятельность ни одной из организационных систем.

В соответствии с законом обеспечения необходимого числа степеней свободы системы управления она должна быть не только достаточно гибкой и обладать необходимыми внутренними ресурсами, но и иметь определенную устойчивость, жесткость. Число степеней свободы управ-

ляющих подсистем ограничивается рамками принятых в стране законов, нормами исполнительной власти, национальными обычаями и традициями. Поэтому обеспечение необходимого числа степеней свободы достигается универсальностью законодательных актов, четкостью подзаконных актов, разъяснениями и комментариями исполнительной власти, что в совокупности характеризует гибкость системы управления.

Обязательное условие – число степеней свободы управляющей подсистемы всегда должно превосходить число степеней свободы управляемой подсистемы, иначе управляющая подсистема может стать тормозом в развитии как управляемой подсистемы, так и организационной системы в целом.

Закон обеспечения необходимого разнообразия систем управления заключается в том, что системы управления должны обладать необходимым разнообразием в соответствии с потребностями организационной системы в целом, а также в соответствии с потребностями управляющей и управляемой подсистем. Несмотря на типологическую общность систем управления, они отличаются друг от друга в силу факторов различной природы: отраслевых, природно-климатических, этнических, демографических, профессионально-квалификационных, личностных качеств руководителя и т. п.

Закон соотносительности управляющих и управляемых подсистем означает, что они должны соответствовать друг другу по функциональным и структурным возможностям, целям, направлениям и задачам развития и функционирования организационной системы. Он предполагает необходимость умелого использования единоначалия и коллегиальности в управлении.

Из законов управления вытекают основные принципы управления – основополагающие идеи и правила поведения руководителей по осуществлению управленческих функций. Принципы управления имеют как объективный аспект (вытекают из законов управления), так и субъективный (продукт мыслительной деятельности человека). Чем больше отражение принципа в сознании человека приближается к закону, тем точнее знание и эффективнее деятельность руководителя в сфере управления.

Принцип 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 людей по управлению. Отличительные свойства принципа – диалектичность и системность.

Принципы государственного управления делятся на следующие группы:

1. *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 – 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 законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, осуществляющих свои функции в установленных пределах;

4) принцип гласности – 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. Ст. 34 Конституции гарантирует своим гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов;

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;

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 предметов ведения и полномочий за тем или иным органом,

которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Децентрализация в государственном управлении – это передача компетенции и полномочий из центра органам местного управления и самоуправления. Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий. Принцип сочетания централизации и децентрализации организационно обеспечивается системой двойного подчинения объектов управления, т. е. подчиненностью по вертикали и 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 осуществлении управления. 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 – обуславливает строгое следование во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и действительному состоянию общества, а также реализации требований объективных законов и прогрессивных тенденций в практике управления.

2. *Организационные принципы*, отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления. Они являются базой для определения и распределения компетенции между органами государственного управления, создавая, таким образом, единый механизм государственного управления, который должен функционировать эффективно, не допуская параллелизма и дублирования. Различают:

1) принцип единства системы органов государственной власти – характеризует социальные и организационные качества власти государства. Он 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;

3) линейно-функциональный принцип – проявляется в построении органов государственного управления, а системы таких органов строятся либо на функциональной, либо на отраслевой основе. Линейно-функциональный принцип более выражен при формировании внутренних структурных взаимосвязей органа управления, где он отражает характер подчинения подразделений и сотрудников;

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 и тот же орган с двумя другими по вертикали и по горизонтали и тем самым обеспечивает реализацию задач и функций государства во взаимосвязи с местным управлением. Например, органы внутренних дел находятся в двойном подчинении: УВД Гродненского облисполкома по вертикали подчиняется МВД Республики Беларусь, а по горизонтали – Гродненскому областному исполнительному комитету;

5) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия во многом обуславливает 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).

3. *Принципы государственно-управленческой деятельности*, раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности. Различают:

1) принцип соответствия элементов (методов, форм и стадий) управленческой деятельности государственных органов их функциям и организации – исходит из реально существующей 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) управленческой деятельности – означает, что 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 соответственно;

4) принцип стимулирования управленческой деятельности – связан со стимулированием любой производственной и управленческой деятельности. К управленческим работникам применяются морально-идеологические и экономические стимулы;

5) принцип подбора и расстановки управленческих кадров по деловым и моральным качествам;

6) принцип непрерывного повышения квалификации управленческих кадров;

7) принцип движения и обновления (служебной перспективы) управленческих кадров – связан с реальными человеческими возможностями, демократическими основами управления.

Таким образом, система принципов государственного управления характеризуется особым элементным составом и сложной структурой. Входящие в нее принципы находятся во взаимосвязи и определенной соподчиненности. Критерием эффективности применения принципов государственного управления является достижение гармоничности и комплексности общественной жизни в целом, ее отдельных сфер и областей.

1.4. Механизм государственного управления внутренними делами

Функции управления приобретают конкретное содержание, когда реализуются в рамках вполне 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, отождествляемая в юридической литературе, законодательстве Республики Беларусь с системой органов внутренних дел. Наличие такой системы объективно обусловлено образованием Республики Беларусь

как суверенного государства; формированием в ней государственных органов как одного из основных признаков государственности; задачами борьбы с преступностью, охраной общественного порядка на всех уровнях управления обществом; сложившимся административно-территориальным делением и вытекающей отсюда необходимостью в едином организационном центре.

Построение отраслевой системы управления внутренними делами в качестве единой направлено на достижение следующих основных целей:

- обеспечение реализации общегосударственных интересов в отрасли;
- создание условий для осуществления единой стратегии борьбы с преступностью в масштабах всего государства;
- выполнение соответствующих функций в пределах всех административно-территориальных единиц;
- охват всех функций управления в сфере внутренних дел с одновременным определением организационных звеньев, их осуществляющих;
- реализация функций в том органе и на том управленческом уровне, как этого требуют централизм и децентрализм, а также другие принципы государственного управления;
- обеспечение координации и взаимодействия органов внутренних дел на всех уровнях системы;
- установление компетенции системы в целом и входящих в нее органов и подразделений;
- обеспечение повсеместного строгого соблюдения законности и дисциплины в деятельности всех звеньев системы МВД.

Основы построения системы органов внутренних дел юридически закреплены в Конституции, законе от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», положениях о республиканском, территориальных органах управления, входящих в данную систему.

В соответствии со ст. 1 закона об ОВД органы внутренних дел – это 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.

Во-первых, органы внутренних дел – 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, органы внутренних дел обладают рядом общих черт, присущих всем государственным органам и отличающих их от иных организаций:

- состав и порядок деятельности органов внутренних дел определяется Конституцией, законом об ОВД и принятыми на их основе нормативными правовыми актами;
- органы внутренних дел имеют четко определенную законом организационную структуру;
- организационные и функциональные звенья системы органов внутренних дел уполномочены государством выполнять строго определенные задачи и функции;
- органы внутренних дел несут ответственность перед государством за свою деятельность.

Наличие государственно-властных полномочий является основным юридическим признаком любого государственного органа. Его содержание включает:

- право органов внутренних дел издавать юридические акты, обязательные для исполнения теми, кому они адресованы;
- властные веления органов внутренних дел могут выходить за рамки данных органов и распространяться на ту сферу (область) деятельности, с которой связано их функционирование;
- право органов внутренних дел на обеспечение реализации принимаемых ими актов путем использования от имени государства соответствующих мер воспитания, стимулирования, убеждения;
- право органов внутренних дел на осуществление от их имени надзора (наблюдения) за исполнением требований правовых актов;
- право органов внутренних дел в необходимых случаях и в целях обеспечения выполнения требований издаваемых ими правовых актов применять установленные меры принуждения.

Органы внутренних дел относятся к системе органов исполнительной власти.

Указание на то, что органы внутренних дел действуют в соответствии с задачами, возложенными на них законом об ОВД 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 (ст. 2 закона от 10 июля 2012 г. № 390-З «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь», ст. 2 закона от 16 июля 2008 г. № 414-З «Об органах финансовых расследований Коми-

тета государственного контроля Республики Беларусь»). Это позволяет отграничить правоохранительную деятельность органов внутренних дел от деятельности иных правоохранительных органов: таможенных, финансовых расследований, государственной безопасности и др.

Во-вторых, органы внутренних дел – это правоохранительные органы, основной целью деятельности которых является защита жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защита прав и законных интересов организаций, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. В данном случае органы внутренних дел осуществляют правоохранительную деятельность, которая заключается в предупреждении возникновения условий и причин общественно опасных деяний, прекращении процесса их развития, ликвидации последствий противоправных деяний.

Правоохранительная деятельность органов внутренних дел носит универсальный характер: от профилактики правонарушений и преступлений до привлечения виновных к административной ответственности в случаях, установленных Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Особое место органов внутренних дел в правоохранительной системе государства, а также в системе органов исполнительной власти определяется: многообразием правоохранительных и иных функций, реализуемых органами и учреждениями (фактически органы внутренних дел в том или ином объеме выполняют все правоохранительные функции, включая юридическую защиту своих сотрудников); наличием исключительных сфер правоохранительной деятельности, отнесенных к их ведению (например, обеспечение безопасности дорожного движения); наличием организационных структур на всех уровнях государственно-территориального устройства Республики Беларусь; существенным объемом полномочий сотрудников, в том числе исключительных, например применение специальных мер принуждения – оружия, физической силы, специальных средств, боевой и специальной техники; особым порядком комплектования и прохождения службы (высоким уровнем милитаризации); наличием значительного количества вооружения, боевой и специальной техники и другого имущества; традиционным восприятием основной массой населения органов внутренних дел (милиции) как главной правоохранительной силы государства.

В-третьих, органы внутренних дел являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной указом Президента от 9 ноября 2010 г. № 575, 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 Министерства внутренних дел, Служба безопасности Президента, Оперативно-аналитический центр при Президенте, другие войска и воинские формирования Республики Беларусь, органы внутренних дел, 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 др.

Органы внутренних дел являются единой системой органов. В основе их организационного построения лежат территориальный и предметный (функциональный) принципы.

Подобный подход к организационному построению органов внутренних дел позволяет создать условия для осуществления единой стратегии борьбы с преступностью в масштабах всего государства; установления компетенции системы в целом и входящих в нее органов и подразделений; выполнения соответствующих функций в пределах всех административно-территориальных единиц; охвата всех функций органов внутренних дел с одновременным определением организационных звеньев, их осуществляющих; реализации функций в том органе и на том управленческом уровне, как этого требуют централизм и децентрализм; обеспечения координации и взаимодействия органов внутренних дел на всех уровнях системы.

В соответствии со ст. 11 закона об ОВД систему органов внутренних дел организационно образуют:

- Министерство внутренних дел (центральный аппарат);
- территориальные органы внутренних дел – главное управление внутренних дел Минского городского исполнительного комитета и подчиненное ему управление внутренних дел по охране Минского метрополитена, управления внутренних дел областных исполнительных комитетов, управления, отделы внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций), а также отделы и отделения внутренних дел на транспорте;

– учреждения образования и организации здравоохранения, созданные для обеспечения выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел.

В качестве составных элементов в данную систему входят территориальные органы внутренних дел. Кроме того, данные органы согласно указу Президента от 12 апреля 2013 г. № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» являются структурными подразделениями местных органов государственного управления.

Однако подчиненность органов внутренних дел местным органам государственного управления носит ограниченный характер и определяется положениями ст. 10 закона об ОВД.

Правовое положение территориальных органов внутренних дел закреплено в положениях о них, которые утверждены приказом МВД Республики Беларусь от 23 марта 2011 г. № 101.

В системе органов внутренних дел функционируют государственные учреждения (например, Автохозяйство Министерства внутренних дел Республики Беларусь), республиканские унитарные предприятия (например, Объединенная редакция Министерства внутренних дел Республики Беларусь), исправительные учреждения (например, исправительная колония № 14 управления Департамента исполнения наказаний Министерства внутренних дел по г. Минску и Минской области), республиканские производственные унитарные предприятия (например, ЛТП-1, исправительная колония № 2 г. Бобруйска), ведомственные учреждения образования (Академия МВД Республики Беларусь, Могилевский институт МВД Республики Беларусь, Центр повышения квалификации руководящих работников и специалистов МВД Республики Беларусь).

Медицинское обеспечение – составная часть тылового обеспечения органов внутренних дел. В этой связи в систему органов внутренних дел организационно входят Республиканский госпиталь МВД Республики Беларусь, Центральная поликлиника МВД Республики Беларусь, санаторий «Белая Русь» Министерства внутренних дел Республики Беларусь и другие подразделения, осуществляющие проведение санитарно-гигиенических, противоэпидемических, лечебно-диагностических, реабилитационных и оздоровительных мероприятий.

Помимо организационных звеньев в систему органов внутренних дел входят функциональные звенья: милиция, подразделения по гражданству и миграции, подразделения охраны, подразделения финансов и тыла, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы.

2. Административно-правовой статус субъектов административного права

2.1. Роль Президента Республики Беларусь и его аппарата в системе государственного управления

Президент – руководитель, глава республиканского государства. Президентство – должность, звание президента, а также время деятельности президента. Поскольку под правовым институтом подразумевается совокупность норм права, регулирующих определенный вид взаимосвязанных общественных отношений, то корректно было бы употреблять термин «институт президентства», т. е. говорить об институте должности, а не об институте самого лица, занимающего эту должность.

Необходимо отметить, что период институализации президентуры в Республике Беларусь, как и в других бывших союзных республиках, был сложным ввиду ряда обстоятельств. Учреждение и первые годы президентства совпали с радикальными экономическими, социальными, политическими изменениями в стране. В состоянии формирования находился как сам институт президентства, так и другие высшие государственные органы Беларуси (парламент, правительство, Конституционный суд). Между ними трудно складывались отношения, что часто приводило к конфликтам.

Введение этого института было вызвано как внешними, так и внутренними причинами, условиями переходного периода, необходимостью, с одной стороны, укрепить систему государственной власти, а с другой – ускорить темпы экономических реформ. Вместе с тем институт президентства за время, прошедшее с момента его введения, претерпел трансформацию, конституционная модель президентства была изменена референдумом 1996 г. и правовой статус Президента, его полномочия изменились.

Роль института президентства в государственном механизме определяется его конституционными полномочиями.

Президент обладает широкими полномочиями в сфере государственного управления. В одних случаях такие полномочия принадлежат исключительно ему, т. е. имеют прерогативный характер, в других – являются совместными с иными органами государственной власти – Па-

латой представителей и Советом Республики, Советом Министров, т. е. полномочиями совместного ведения.

Полномочия совместного ведения, с одной стороны, подразумевают сотрудничество с Национальным собранием, а с другой – систему взаимных сдержек и противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений. Полномочия совместного ведения – это полномочия, осуществление которых иницируют (дают согласие или утверждают) другие органы или лица. Они подразделяются на полномочия, которые позволяют Президенту назначать на должность и освобождать от должности только после внесения предложения Советом Министров, либо после внесения предложения Советом Министров совместно с главой Администрации Президента или государственным секретарем Совета Безопасности, либо когда Президент лишь согласовывает, а вносят предложение и назначают на должность (освобождают от должности) другие органы или лица.

Важнейшее место в системе государственной власти занимает глава государства. Его правовой статус закреплен в Конституции (гл. 3), законе от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХП «О Президенте Республики Беларусь».

Президент возвышается над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Согласно ст. 79 Конституции Президент обеспечивает взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между ними. Исследователи усматривают особенности правового положения Президента как главы государства в том, что он исполняет возложенные на него Конституцией задачи прежде всего лично, а также иницируя деятельность республиканских органов государственного управления, поскольку именно Президентом обеспечивается их согласованное функционирование и взаимодействие.

Показывая место и роль Президента в системе органов исполнительной власти, остановимся на его взаимоотношениях с этими органами.

Исполнительная власть занимает важное место в системе разделения властей. Она непосредственно соприкасается с президентской властью и является вторичной по отношению к ней. Их взаимодействие имеет как общие механизмы, принципы, присущие всем демократическим государствам, так и особенные. Это относится и к белорусскому обществу. В отношении всей системы исполнительной власти Республики Беларусь Президент обладает одинаковым объемом полномочий.

Можно выделить две основные группы полномочий Президента. Первую группу составляют полномочия главы государства в законотворческой деятельности. А.В. Матусевич и В.Н. Дубовицкий отмеча-

ют, что по действующему законодательству Республики Беларусь законодательная власть в стране принадлежит трем субъектам: избирательному корпусу путем республиканского референдума, Национальному собранию и Президенту. Вторую группу составляют полномочия, представляющие функционирование исполнительной власти в собственном смысле этого слова. А.Г. Тиковенко и В.И. Шабайлов отмечают, что к числу органов, наделенных функциями государственного управления, можно отнести Президента, поскольку за ним сохраняется ряд полномочий по осуществлению исполнительной власти.

Классификация полномочий главы государства в области государственного управления имеет большое значение в практическом плане, поскольку дает возможность глубже изучить, систематизировать полномочия Президента в области государственного управления, и сугубо правовую, научную направленность, так как служит основой для внесения конкретных предложений по совершенствованию законодательства в данной области государственной деятельности.

Механизм воздействия главы белорусского государства 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 процессе развития исполнительной власти время от времени проявляется стремление либо поставить знак тождества между исполнительной властью и институтом президентства, либо обособить Президента и говорить о наличии самостоятельной президентской власти. Исходя из 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. По смыслу Конституции Президент должен определять общие контуры деятельности системы органов исполнительной власти, а Совет Министров – реализовать их на практике, т. е. из двух сфер деятельности республиканских органов исполнительной власти – политической и исполнительно-распорядительной – Президент ближе к сфере политико-распорядительной, а Совет Министров – к исполнительной.

Правовые основы взаимоотношений Президента и органов исполнительной власти закреплены преимущественно в ст. 84 Конституции, законе «О Президенте Республики Беларусь» и других актах, содержащих нормы, посвященные правам и обязанностям Президента.

Полномочия Президента относительно органов исполнительной власти можно разделить 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 исполнительной власти.

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

Например, указом Президента от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» утверждена структура Совета Министров, а также произведены изменения в системе республиканских органов исполнительной власти. Указом Президента от 12 апреля 2013 г. № 168 «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» утверждены типовые структуры и численность местных органов исполнительной власти. На данный момент в систему республиканских органов государственного управления входят 24 министерства и 7 государственных комитетов, подчиненных правительству.

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

Президенту предоставлено право утверждения положений о республиканских органах государственного управления. Так, в соответствии с пунктом 1.6 указа № 289 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 Республики Беларусь. Президент утверждает состав коллегии силовых органов. Данные органы государства подотчетны и

подконтрольны Президенту. Например, заместители министров назначаются на должность Советом Министров по согласованию с Президентом, за исключением министерств и государственных комитетов, положения о которых утверждаются указами Президента.

Полномочия Президента в области кадровой политики по отношению к органам исполнительной власти определены в п. 16 ст. 84 Конституции, п. 7 ст. 17 закона «О Президенте Республики Беларусь», п. 1.7 указа Президента № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь», которые предусматривают, что Президент назначает на должность и освобождает от должности министров, председателей государственных комитетов, заместителей министра внутренних дел, министра обороны, министра по чрезвычайным ситуациям, председателя Комитета государственной безопасности, председателя Государственного пограничного комитета, председателя Государственного таможенного комитета, председателя Государственного военно-промышленного комитета, а Совет Министров по согласованию с Президентом – заместителей иных министров, председателей государственных комитетов, руководителей департаментов, если иное не установлено Президентом.

Полномочия Президента по регулированию, организации, контролю деятельности органов исполнительной власти. Президент, как правило, взаимодействует с республиканскими органами государственного управления через правительство. Большинство его правовых актов адресуется Совету Министров, который затем доводит требования, содержащиеся в актах Президента, до подчиненных ему органов государственного управления. Иногда Президент напрямую взаимодействует с органами исполнительной власти: предоставляет определенные полномочия, возлагает на органы исполнительной власти конкретные обязанности, разрешает совершать определенные действия.

Президент регулирует управленческие отношения декретами и указами. Чаще всего регулируются отношения в области налогов, экономики, предпринимательской деятельности.

Руководство Президента подчиненными органами государственного управления предполагает:

- нахождение Президента во главе руководимых;
- подчинение воле Президента деятельности руководимых;
- возможность Президента определенным образом воздействовать на руководимых;
- определенную зависимость руководимых от Президента;
- возможность Президента направлять деятельность руководимых;
- подотчетность руководимых Президенту.

Президент является главным лицом в управленческой системе. Он наделен верховной властью, наиболее значимыми полномочиями в сфере государственного управления. Об этом свидетельствует совокупность полномочий Президента в рассматриваемой сфере. Функция руководства занимает существенное место в деятельности главы государства.

Функция контроля и учета реализуется Президентом как непосредственно (в форме заслушивания отчетов, а также при выезде на места и ознакомлении с работой той или иной организации, органа государственного управления), так и через образуемые им органы государственного управления (Комитет государственного контроля, Администрацию Президента, Управление делами Президента, Совет Безопасности, которые имеют право давать собственную оценку по результатам контроля, информировать об этом Президента или передавать ему для рассмотрения материалы контроля со своими выводами).

Координацию Президент осуществляет с целью согласования действий различных органов государственного управления для решения каких-либо задач общего характера. Например, Президент проводит совещания с руководителями правоохранительных органов в целях выработки единой согласованной линии по расследованию и раскрытию особо тяжких преступлений.

Президент осуществляет координацию и через свой аппарат управления, а также через образуемые им советы и другие органы.

Взаимоотношения органов исполнительной власти и Президента носят односторонний характер и, как правило, инициатором их возникновения выступает Президент. Он формирует правительство, определяет его состав и структуру, только кандидатуру премьер-министра согласует с Палатой представителей.

Президент имеет право образовывать, упразднять и реорганизовывать консультативно-совещательные и иные органы при Президенте. Определенную часть работы глава государства осуществляет через подчиненный только ему аппарат – совокупность органов (структурных подразделений), образуемых Президентом и состоящих при нем для выполнения соответствующей работы, особых функций, оказания Президенту необходимой помощи в осуществлении полномочий.

Аппарат Президента Беларуси состоит из органов государственного управления, построенных по функциональному принципу, и имеет надведомственные полномочия. В него входят:

- Администрация Президента Республики Беларусь;
- Управление делами Президента Республики Беларусь;

- Совет Безопасности Республики Беларусь;
- Комитет государственного контроля Республики Беларусь;
- Служба безопасности Президента Республики Беларусь;
- Национальный статистический комитет Республики Беларусь.

Аппарат Президента не образует систему. Его звенья не имеют иерархии, однако они взаимодействуют, дополняют друг друга, по отдельным вопросам работают друг для друга. По своему основному предназначению рассматриваемый аппарат имеет сходство с аппаратами других государственных органов, по правовому же статусу он находится на более высокой ступени.

2.2. Становление и развитие системы органов государственного управления, правовой статус носителей исполнительной власти

История органов государственного управления в России начинается с издания 8 сентября 1802 г. манифеста «Об учреждении министерств» и указа Сенату «Об образовании первых трех коллегий в образе производства – государственных дел на прежнем основании и о лицах, избранных к управлению министерствами». Министерства являлись центральными органами исполнительной власти. Согласно манифесту были образованы восемь министерств (внутренних дел, юстиции, финансов, коммерции, военно-сухопутных сил, военно-морских сил, иностранных дел и народного просвещения). Верховным учреждением, сосредоточившим в себе исполнительную власть, с начала XIX в. являлся Комитет Министров. Определяя компетенцию министерств, манифест закреплял, что «в порядке государственных дел министерства представляют установление, посредством коего... исполнительная власть действует на все части управления». Министерства определялись «как совокупность всех установлений государства, в которых сосредоточены все главные управления либо отрасли администрации, суть установления заключается для общего заведования определенными отраслями администрации в целом государстве»¹.

Юридической основой завершающего этапа создания министерской системы стали три законодательных акта: манифесты от 25 июля 1810 г. «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих»; от 17 августа 1810 г. «Высочайше утвержденное разделение государствен-

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. : в 55 т. – СПб. : Тип. П. И. Мухоморова, 1830–1884. – Т. 27, отд. 1. – 1853. – С. 243.

ных дел по министерствам» и от 25 июня 1811 г. «Общее учреждение министерств». Все основные отрасли управления были выделены в ведение самостоятельных министерств и главных управлений. Вводилось отраслевое разграничение местных органов управления, что способствовало формированию ведомств – центральных государственных учреждений с подчиненными им местными государственными органами и должностными лицам.

В задачи министерств входили организация взаимодействия на местном уровне, подготовка справок о текущих делах и отчетов. Министерства действовали на основе инструкций, обобщали проделанную работу и составляли перспективные планы. Министры были обязаны ежегодно представлять в Сенат отчеты о своей деятельности.

Учреждение министерств способствовало дальнейшей бюрократизации государственного управления, совершенствованию и централизации государственного аппарата. На смену устаревшей коллежской системе управления с пестрым организационным устройством, нечеткими функциями, усложненным делопроизводством, коллегиальным принципом руководства, пришла новая, более прогрессивная и отвечающая потребностям государства министерская система управления, действующая на функциональной основе и принципе единоначалия.

После крестьянской реформы 1861 г. в России существовали все прежние министерства. Общие принципы организации, структуры и деятельности пореформенных министерств определялись по-прежнему «Общим учреждением министерств». Кроме департаментов во многих министерствах создавались главные управления, управления и отделы, которые подразделялись не на отделения и столы, а на более оперативные делопроизводства¹.

Для деятельности министерств в 1860–70-х гг. характерно некоторое ослабление бюрократической централизации с передачей местным учреждениям исполнительных и части распорядительных дел с сохранением за центральным аппаратом общего руководства и надзора. Такая децентрализация делала аппарат министерств более гибким и работоспособным.

После свержения самодержавия в феврале 1917 г. высшим органом государства являлось Временное правительство. Из центральных ведомств было упразднено лишь Министерство императорского двора и уделов.

Октябрьская революция ликвидировала все министерства буржуазной России. Декретом II Всероссийского съезда Советов 26 октября

¹ См.: Авдеева О.А. Взаимодействие исполнительной и судебной ветвей государственной власти России в первой половине 19 века // Рос. судья. – 2002. – № 6. – С. 30–31.

1917 г. было создано 13 комиссий – центральных отраслевых органов управления РСФСР. Первая Конституция РСФСР 1918 г. закрепляет систему народных комиссариатов в количестве 18.

На территории Беларуси было образовано Временное рабоче-крестьянское советское правительство. В его состав вошли: председатель и члены правительства по иностранным, национальным, военным, внутренним делам, по народному образованию, продовольствию, земледелию и др.

Согласно первой Конституции БССР, принятой I съездом Советов 3 февраля 1919 г., выполнение функций исполнительной власти было возложено на большой Президиум ЦИК Беларуси. Кроме него действовал еще и малый Президиум, в который входили председатель ЦИК, народные комиссары по иностранным и внутренним делам и секретарь ЦИК¹. Большой и малый Президиумы создавались для общего управления делами и для руководства отдельными отраслями управления. В дополнениях к Конституции, принятых II съездом Советов 15 декабря 1920 г., предусматривался постоянный высший орган управления – Совет народных комиссаров ССРБ². Совнарком был ответственен перед съездом Советов и ЦИК. Ему принадлежало общее управление делами республики. Разделение власти на исполнительную и законодательную ветви не предусматривалось ни в одной Конституции БССР. Совет народных комиссаров был как законодательным, так и исполнительным органом власти. Его структура и компетенция постоянно изменялись и совершенствовались по мере изменения государственного статуса республики в составе СССР. По Конституции СССР 1924 г. были установлены общесоюзные и объединенные наркоматы. Общесоюзные наркоматы – иностранных дел, по военным и морским делам, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов – осуществляли управление порученной отраслью в централизованном порядке. Объединенные наркоматы – продовольствия, труда, финансов, Высший совет народного хозяйства, Рабоче-крестьянская инспекция – осуществляли руководство порученной отраслью, как правило, через одноименные наркоматы союзных республик³.

¹ См.: История Советской Конституции (в документах), 1917–1956. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 189 ; Круталевич В.А. На путях национального самоопределения: БНР – БССР – РБ. – Минск : Право и экономика, 1995. – С. 63.

² См.: Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик : сб. док., 1917–1936 гг. : в 3 т. – М. : Госюриздат, 1960. – Т. 2 : Съезды Советов Советских Социалистических Республик, 1917–1922 гг. – 1960. – С. 248.

³ См.: Круталевич В.А. На путях национального самоопределения: БНР – БССР – РБ. – С. 64.

В 1923 г. постановлением ЦИК СССР было утверждено Общее положение о народных комиссариатах Союза ССР, которое предусматривало порядок их образования, подотчетность, виды и задачи. В задачи наркоматов входило общее руководство деятельностью всех подведомственных им учреждений; надзор за ними в области исполнения законов и распоряжений высших органов СССР; принятие в установленном порядке надлежащих мер к немедленному устранению неправомерных решений и действий и др. В этом же году были утверждены положения о народных комиссариатах СССР по иностранным делам, по военным и морским делам, внешней торговли, путей сообщения и др. Например, Положением о народном комиссариате по иностранным делам Союза Советских Социалистических Республик определялись задачи наркомата, его структура (народный комиссар и коллегия при нем, секретариат, управление делами, отдел Запада, отдел Востока, экономическо-правовой отдел, отдел печати, а также заграничные представительства и консульства), обязанности структурных подразделений.

В 30-х гг. в стране начался процесс централизации управления. Он также отразился на составе Совнаркома Беларуси. Так, на I сессии ЦИК БССР 11-го созыва в январе 1935 г. СНК был образован в количестве 21 человека, 10 из которых являлись народными комиссарами БССР. Устанавливались только должности соответствующих наркоматов, не было ни положений о них, ни самой структуры наркомата.

Преобразование организационных форм государственного управления происходило и в последующие годы. Законом от 15 марта 1946 г. «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР» наркоматы были преобразованы в министерства. Так, если в 1936 г. насчитывалось 8 общесоюзных и 10 союзно-республиканских, в 1940 г. – 25 общесоюзных и 15 союзно-республиканских народных комиссариатов СССР, то в 1946 г. – 36 общесоюзных и 23 союзно-республиканских министерства. Таким образом, в системе центральных отраслевых органов управления СССР происходили изменения, обусловленные главным образом продолжающимся ростом народного хозяйства и совершенствованием аппарата управления Советского государства.

В 1948–1954 гг. проводилась общая реорганизация центрального аппарата, которая затронула и министерства. В этот период ряд ведомств СССР преобразовывается в министерства, проводится объединение министерств и ведомств, а также их разукрупнение¹.

¹ См.: Об объединении, образовании и ликвидации отдельных министерств СССР : закон СССР, 14 мар. 1949 г. // Ведомости Верхов. Совета СССР. – 1949. – № 2. – Ст. 89.

В связи с принятием 10 мая 1957 г. закона СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», которым было предусмотрено создание советов народного хозяйства по экономическим районам, количество министерств СССР значительно сократилось. Были упразднены промышленные и строительные министерства, для централизованного управления народным хозяйством был создан ряд государственных комитетов Совета Министров СССР. По закону в 1957 г. сохранялось лишь 6 общесоюзных и 10 союзно-республиканских министерств СССР.

Значительные коррективы в механизм управления экономикой внесла хозяйственная реформа 1965 г. Ее направленность, цели, ориентиры определялись многочисленными документами ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Ключевыми из них были постановление сентябрьского Пленума ЦК КПСС «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» 1965 г., которым предусматривалось усиление централизованного руководства народным хозяйством, а также постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» и от 1 марта 1965 г. «О повышении роли Министерства сельского хозяйства СССР в руководстве колхозным и совхозным производством». Министерства вновь становятся основной организационно-правовой формой центральных органов управления в СССР. Их значение намного возросло.

В соответствии с законом СССР от 2 октября 1965 г. «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» были упразднены Высший совет народного хозяйства СССР, Совет народного хозяйства СССР и совнархозы, образованы министерства, намного сокращено общее количество государственных комитетов.

Основой развития промышленности становилось укрепление отрасли как важнейшего производственно-технического и экономического комплекса в народном хозяйстве страны. Управление отраслями возлагалось на промышленные министерства, которые наделялись всеми правами по комплексному руководству ими.

В 1967 г. в СССР насчитывалось 25 общесоюзных и 27 союзно-республиканских министерств. По мере развития народного хозяйства создавались новые подотрасли промышленности и строительства, а также образовывались новые министерства. В 1977 г. в СССР насчитывалось 33 общесоюзных и 31 союзно-республиканское министерство.

До принятия Конституции СССР 1977 г. не было четкого разграничения между организационно-правовыми формами центральных органов управления – министерствами, государственными комитетами и ведомствами. Основной Закон 1977 г. впервые разграничил понятия «министерство», «государственный комитет» и «ведомство». В ст. 135 говорилось об отраслевом и межотраслевом управлении, которое соответственно осуществляется министерствами и государственными комитетами СССР. Особенно четкое разграничение этих центральных органов государственного управления СССР проводилось в законе от 5 июля 1978 г. «О Совете Министров СССР».

В законе БССР от 20 июня 1979 г. «О Совете Министров БССР» в соответствии с Конституцией более подробно и широко определялись порядок образования, подотчетность, вопросы компетенции Совета Министров, его полномочия в области управления развитием экономики, финансов, кредита и цен, труда и заработной платы и др. Ему предоставлялось право в случае необходимости передавать решение отдельных вопросов государственного управления, входивших в его компетенцию, министерствам и государственным комитетам республики. Министерства определялись как центральные органы государственного управления, осуществляющие руководство порученными им отраслями управления. Закон предусматривал функционирование 22 союзно-республиканских и 7 республиканских министерств.

В 70–80-х гг. в составе Совета Министров БССР происходили изменения, связанные с переменами в развитии народнохозяйственного комплекса республики, социальной политики, усложнением управленческой деятельности, поиском путей решения возникавших проблем в экономике и культурном строительстве. По этим причинам упразднялись или переименовывались ранее действовавшие министерства, создавались новые управленческие органы, менялись их компетенция, задачи, структура. Указами Президиума Верховного Совета БССР за этот период было произведено 20 преобразований министерств, госкомитетов, комитетов, главных управлений и 3 переименования. К союзно-республиканским относились 12 министерств, к республиканским – 11. На основании закона БССР от 16 июля 1990 г. «О внесении изменений в Закон БССР «О Совете Министров БССР» в БССР насчитывалось 11 союзно-республиканских и 11 республиканских министерств.

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете БССР от 27 июля 1990 г., законом от 25 августа 1991 г. «О придании статуса конституционного закона Декларации Верховного Совета БССР

о государственном суверенитете БССР» и постановлением от 25 августа 1991 г. «Об обеспечении политической и экономической самостоятельности Белорусской ССР» все предприятия, организации и учреждения союзного подчинения, которые располагались на территории республики, объявлялись собственностью БССР. Этим прекращалось прямое вмешательство союзного центра в хозяйственную жизнь республики.

Законом БССР от 25 августа 1991 г. «О некоторых изменениях в системе органов государственного управления БССР» предусматривалось преобразование союзно-республиканских органов управления – Министерства внутренних дел и Комитета государственной безопасности БССР – в республиканские. Однако о других министерствах и государственных комитетах союзно-республиканского подчинения ничего не говорилось. И только законом от 10 января 1992 г. «О внесении изменений в Закон Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» Верховный Совет постановил исключить слова «союзно-республиканского и республиканского подчинения», а ст. 26 и 27 вышеупомянутого закона излагались в новой редакции. Предусматривалось образование 21 министерства и 11 государственных комитетов Республики Беларусь, количество и наименование которых неоднократно менялись.

Например, пользуясь правом, предоставленным Конституцией, Президент 23 сентября 1994 г. издал указ № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь», которым преобразовал ряд министерств и ведомств, а некоторые упразднил. Указом Президента от 1 января 1997 г. № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь» была утверждена система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству, которая насчитывала 27 министерств. В соответствии с этим указом преобразовывались: Министерство связи и информатики в Министерство связи, Министерство образования и науки в Министерство образования, Министерство по чрезвычайным ситуациям и защиты населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в Министерство по чрезвычайным ситуациям.

Система органов исполнительной власти – это 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 исполнительной власти на всей территории Республики Беларусь. Эта система выступает как комплексное

образование, имеющее вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни, 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 задачи:

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

- охватить все без исключения функции государственного управления, 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;

- обеспечить быстрое и четкое прохождение административных дел с тем, чтобы каждое из них 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;

- обеспечить необходимую координацию и согласованность деятельности органов государственного управления сверху донизу, для чего создаются специальные звенья координационного характера;

- четко определить задачи, функции, полномочия каждого органа государственного управления в отдельности и систем отраслевых и функциональных органов. Юридически это закрепляется в специальных положениях об органах государственного управления¹.

Системе органов государственного управления присуще ярко выраженное организационное обособление как в целом, так и каждой из составных ее частей, структурное место, а также внутреннее строение которых закреплено в соответствующем правовом акте, что является исходным условием структурного упорядочения всей системы.

Система органов государственного управления состоит из звеньев, разделение на которые осуществляется на основе имеющихся у органов государственного управления различий в содержании и объеме компетенции, территориальных масштабах деятельности, порядке формирования, структуре органов и штатах.

По своему составу система органов государственного управления характеризуется сложной многоуровневой структурой: имеется

¹ См.: Постникова А.А., Сухаркова А.И. Административное право. – С. 39.

в виду подразделения ее на подсистемы и отдельные органы, находящиеся между собой в разнообразных (вертикальных, горизонтальных, диагональных и т. д.) связях, а также распределение функций между подсистемами и органами различного уровня. На состав системы органов государственного управления влияют государственное устройство Республики Беларусь, административно-территориальное устройство, характер экономики, масштабы социально-культурной и административно-политической деятельности, сложность, разветвленность объектов управления и их профиля.

Республика Беларусь – унитарное государство. Это обусловлено в управленческой системе наличием 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, непосредственному обслуживанию населения. Что же касается последнего фактора, вытекающего из сложности хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства, то он обуславливает 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, которые 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, межотраслевой (функциональный) и территориальный организационные принципы управления.

Отраслевой принцип построения аппарата государственного управления – это система, при которой как за органом, так и за его

структурными подразделениями закрепляются однородные, органически связанные по характеру деятельности объекты управления в области экономики (например, промышленность, сельское хозяйство), социально-культурного строительства (образование, культура, здравоохранение), административно-политического строительства (оборона, внутренние дела). Этот орган 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 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 многих отраслей управления, способствует достижению согласованности и единообразия в деятельности отраслевых систем управления. В соответствии с рассматриваемым принципом формируются органы государственного управления, занимающие подведомственное положение и наделенные полномочиями по сравнению (в установленных законом пределах и в рамках осуществления, как правило, одной управленческой функции) со всеми или несколькими отраслями, сферами управления.

На основе государственного устройства, в том числе административно-территориального деления, осуществляется 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.

Территориальный принцип лежит в основе управления в свободных экономических зонах.

Рассматриваемый принцип предполагает создание органов широкой, общей компетенции, многоотраслевых органов. К таким органам отно-

сятся Совет Министров, местные исполнительные и распорядительные органы – исполнительные комитеты (местные администрации).

Правовой основой построения системы органов государственно-го управления являются: Конституция, законы «О Совете Министров Республики Беларусь», «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», указы Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь», «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников».

В соответствии с указанными нормативными актами в системе органов, государственного управления выделяют следующие звенья:

1) Совет Министров Республики Беларусь;

2) республиканские органы исполнительной власти:

– министерства – 24;

– государственные комитеты, подчиненные правительству Республики Беларусь, – 7;

– государственные организации (объединения (концерны), подчиненные Совету Министров) – 6;

3) местные органы государственного управления – исполкомы, местные администрации и их структурные подразделения (комитеты, главные управления (управления), отделы)).

Формы взаимоотношений равнозначных республиканских органов государственного управления разнообразны. Прежде всего к ним относится совместное издание различных правовых актов (постановления, приказы, инструкции, положения и др.). Издание совместных актов отражает переплетение компетенции этих органов управления, 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, в то же время каждый из них несет ответственность как за содержание, так и за нарушение принимаемых актов. Такие совместные акты обязательны для выполнения 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 государственно-

го управления, а также конкретизирует сотрудничество этих органов управления.

Совместные обсуждения вопросов, как правило, проводятся по поводу выполнения уже принятых правовых актов или осуществления соответствующих заданий Совета Министров. Для этого проводятся совместные конференции, совещания и другие 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 управления 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.

2.3. Роль и значение республиканских органов государственного управления в современных условиях социально-экономического развития государства

Система республиканских органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных нормативными правовыми актами Президента, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления.

За последнее десятилетие система органов государственного управления подвергалась неоднократным изменениям в целях определения

их рациональной структуры, повышения их роли в процессе реформирования государственной и общественной жизни, в приведении их в соответствие с требованиями экономических и социальных преобразований в Республике Беларусь.

В становлении ныне существующей системы республиканских органов государственного управления решающую роль сыграли: указы Президента 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 организаций, 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 п. 1.1 указа Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных правительству Республики Беларусь, входят министерства, государственные комитеты, объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь.

В республике 24 министерства: 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, торговли, транспорта и коммуникаций, труда и социальной защиты, финансов, экономики, энергетики, юстиции; 7 государственных комитетов: безопасности, военно-промышленный, по имуществу, по науке и технологиям, по стандартизации, пограничный, таможенный; 6 государственных организаций, подчиненных правительству: Белорусский государственный концерн пищевой промышленности («Белгоспищепром»), Белорусский государственный концерн по нефти и химии («Белнефтехим»), Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности («Беллегпром»), Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности («Беллесбумпром»), Белорусский республиканский союз потребительских

обществ («Белкоопсоюз»), Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения.

Статус министерства и государственного комитета, а соответственно и их руководителей, одинаков. Только министерство возглавляет министр, а государственный комитет – председатель. Они руководят деятельностью этих органов с целью 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 них 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 выполнение возложенных на министерство (государственный комитет) задач и 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 в Положении о Министре Республики Беларусь, утвержденном указом Президента от 21 ноября 2001 г. № 692.

К руководству министерства (государственного комитета) также 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 п. 1.7 указа Президента «О структуре Правительства Республики Беларусь» заместителей министра внутренних дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям; заместителей председателей государственных 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. Распределение обязанностей между заместителями устанавливается министром (председателем). 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, полномочия которых весьма широки. К ним поступают 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 вместо себя 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 коллегии, которая имеет 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 коллегий министерства (государственного комитета) от их руководителей является порядок назначения членов коллегии Советом Министров или Президентом (силовой блок), 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, дру-

гих руководящих работников министерства (государственного комитета), также в ее состав могут входить руководители иных государственных органов.

Члены коллегии министерства (государственного комитета) утверждаются Советом Министров по представлению руководителя (исключение – силовой блок, состав коллегий которого устанавливается Президентом). Численный состав членов коллегий различных министерств (государственных комитетов) неодинаков. Точных нормативных правовых критериев на этот счет нет. В основу определения численного состава членов коллегии положен 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 их заседаниях, представители общественных организаций, руководители объединений, предприятий, организаций, учреждений и др.

Основным актом коллегии являются решения, которые могут утверждаться при необходимости приказами министра или постановлениями министерства (государственного комитета). В действующем законодательстве нет ответа на этот вопрос. Однако, как показывает практика, ряд решений 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, сектора). 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 выполняемых функций и объемом работы соответствующего министерства (государственного комитета).

Комитеты, главные управления, управления и отделы (службы, сектора) образуются для оперативного и непосредственного руководства подчиненными министерству (государственному комитету) предприятиями, организациями и учреждениями или руководства определенными вопросами. 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 данного 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 определенная 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 ими 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, отделы: планово-экономический, производственный, проектирования и капитального строительства, финансовый, отдел труда и заработной платы, бухгалтерия и др. Они осуществляют деятельность в пределах всей системы соответствующего министерства (государственного комитета) и его центрального аппарата. Функциональные структурные подразделения не имеют прямых связей с подчиненными министерству (государственному комитету) предприятиями, организациями, учреждениями и не обладают в отношении их распорядительными полномочиями. Они дают производственно-отраслевым структурным подразделениям различные методические указания о способах выполнения работ, отчетности и другие 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 называются по-разному: советы (научно-технические, научные и др.), комиссии, бюро и т. д. Их персональный состав определяется большей частью приказами (постановлениями) министерства, а в отдельных случаях решениями коллегий. 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 получают статус обязательных для исполнения всеми, кому адресованы, и тем самым становятся правовыми актами министерства (государственного комитета). Звенья совещательного или координационного характера действуют на основании положений, утверждаемых министром¹.

Например, приказом Министерства юстиции от 27 апреля 2011 г. № 107 «Об общественно-консультативном (экспертном) совете при Министерстве юстиции Республики Беларусь» был создан указанный совет, который является совещательным, консультативным и (или) экспертным органом, участвующим в общественных обсуждениях важнейших проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам осуществления предпринимательской деятельности, разрабатываемых Министерством юстиции по поручениям Президента, Национального собрания, правительства и по собственной инициативе.

Отдельные республиканские органы в своем составе имеют государственные инспекции, специализированные по отраслям (сферам)

¹ См.: О научно-консультативном совете при Министерстве юстиции Республики Беларусь : постановление М-ва юстиции Респ. Беларусь, 27 мая 2002 г., № 13 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 94. – 8/8361.

управления. Однако они в пределах этой отрасли (сферы) не выполняют 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.

Непосредственно правовой основой деятельности республиканского органа государственного управления является положение о нем, в котором определяются правовая основа деятельности, основные задачи, функции, организация деятельности органа. Указом Президента 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 дает возможность 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. При классификации республиканских органов государственного управления необходимо руководствоваться не наименованием самого органа, а его правовым положением, местом в системе органов управления, спецификой его организации и деятельности.

В зависимости от конкретной направленности деятельности (крупных подведомственных комплексов государственного управления, именуемых областями управления) республиканские органы государ-

ственного управления могут быть подразделены на хозяйственные, социально-культурные и административно-политические.

По содержанию компетенции органы управления можно разделить на отраслевые, функциональные и функционально-отраслевые в зависимости от приоритета тех или иных функций.

В чистом виде отраслевых органов управления существует немного. Это министерства промышленности, транспорта и коммуникаций, обороны, сельского хозяйства и продовольствия. Большая же часть отраслевых органов управления обладает и полномочиями надведомственного характера. Это функционально-отраслевые органы управления: министерства здравоохранения, образования, торговли и др. Функциональными называются республиканские органы управления, которые уполномочены вести в республиканском масштабе отдельными вопросами управления, связанными, как правило, с осуществлением общих для иных органов, организаций, предприятий функций управления. Их полномочия носят надведомственный характер и распространяются на все республиканские и местные органы управления, на организационно неподчиненные объекты управления. К таким органам относятся министерства финансов, по налогам и сборам, труда и социальной защиты, государственные комитеты по стандартизации, имуществу, науке и технологиям.

По характеру подчиненности можно выделить республиканские органы 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. В особых случаях, предусмотренных законодательными актами, они могут подчиняться исключительно Президенту.

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. 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 хозяйствен-

ное управление – разновидность государственного управления¹. 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, предмет деятельности концерна «Беллесбумпром» – 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 конкурентоспособности².

2.4. Понятие и значение государственной службы на современном этапе. Задачи, принципы, правовые основы государственной службы

Государственная служба органически связана с государством и играет важную роль в деятельности государственного аппарата. О.И. Чуприс справедливо отмечает, что понятие «государственная служба» часто используется с категориями «публичная служба» и «гражданская служба»³.

¹ См.: Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. – С. 72–76.

² См.: О некоторых вопросах Белорусского производственно-торгового концерна лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 5 апр. 2010 г., № 511 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 84. – 5/31599.

³ Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь / Нац. центр законодательства и правовых исслед. – Минск : Право и экономика, 2009. – С. 20.

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 и как средство обеспечения других видов социальной деятельности, прежде всего производства, его налаживания главным образом в интеллектуальном отношении (организация, рационализация, проектирование и конструирование и т. д.). Неслучайно в течение многих лет считалось, что служба – это сфера умственного труда, а производство – сфера физического труда.

Наряду с производством и другие виды социальной жизни общества обеспечивались служебной деятельностью – внешние связи, военное дело, распределение материальных и иных благ, охрана порядка и безопасности. Разумеется, каждый из видов социальной деятельности имеет свое содержание.

Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах или организациях. В узком смысле под государственной службой понимается выполнение работниками служебных обязанностей в органах государственной власти (в государственном аппарате), т. е. деятельность только служебного аппарата государственных органов. В таком понимании государственная служба есть деятельность административно-управленческого персонала¹.

Известный ученый-административист Б.М. Лазарев определял государственную службу как «служение государству, т. е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах»².

По мнению Д.Н. Бахраха, служба состоит в управлении, обслуживании его (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей³.

С.И. Ожегов определяет службу как работу, занятия служащего, а также место его работы. Соответственно, служащий – это лицо, работающее по найму в различных областях умственного труда, а служить – значит нести, исполнять службу, делать что-нибудь для кого-нибудь, выполнять чью-нибудь волю, приказание, направлять свою деятельность на чью-либо пользу.

¹ См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь. – С. 20.

² Лазарев Б.М. Государственная служба. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1993. – С. 5–6.

³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. – М. : Эксмо, 2007. – С. 167.

Другие авторы характеризуют службу как «профессиональную деятельность определенного контингента – служащих – по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных, общественных и других социальных структур»¹. Служба в обобщенном понимании рассматривается как один из видов оплачиваемой профессиональной деятельности людей, в которой заинтересовано общество².

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.

Процесс труда служащего регулируется не только профессионально-технологическими правилами, но и нормами социальных взаимоотношений, многие из которых есть правовые нормы. Наличие правовых отношений в самом процессе труда служащего – характерная особенность и обязательный элемент всей его трудовой деятельности. Статус служащего обязывает его вступать в социальные, в том числе правовые, отношения с теми субъектами, которым он служит или которых обслуживает³.

Государственная служба – один из видов службы в обществе. Как и любой иной вид службы, государственная служба имеет свои особенности, занимает отведенное ей законодательством место в обществе и среди других видов службы.

В соответствии со ст. 2 закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «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.

О.И. Чуприс, исходя из анализа действующего законодательства о государственной службе, выделяет ее характерные черты: «место ее осуществления и сущностное назначение, являющиеся определяющими признаками», далее справедливо отмечает, что «место осуществления государственной службы в Республике Беларусь четко не определено. Сущность государственной службы определяется через понятие государственной должности, замещаемой государственными служащими в государственных органах». Далее ученый уточняет: «важным при-

¹ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М. : Юрист, 1997. – С. 9.

² См.: Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. – М. : Статут, 1999. – С. 18.

³ См.: Конин Н.М. Административное право России. – М. : Юрист, 2004. – С. 142–143.

знаком, связанным с местом государственной службы, является стаж государственной службы, который определяет период деятельности, признаваемый в качестве государственной службы, а ст. 43 закона о государственной службе закрепляет, что в стаж государственной службы включается время работы государственного служащего на государственных должностях»¹.

В соответствии со ст. 4 закона «О государственной службе в Республике Беларусь» государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией, данным законом 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.

Категория «должность» является одной из определяющих на государственной службе. 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 кладов и т. д.), 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. Стариков отмечает, что «должность обычно создается на постоянной основе, т. е. для удовлетворения постоянной потребности государственной администрации в выполнении определенных функций и решении конкретных задач. Важным условием является также способ замещения должности (назначение, конкурс, избрание, зачисление), со-

¹ Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь. – С. 23–24.

² Манохин В.М. Советская государственная служба. – М. : Юрид. лит., 1966. – С. 72.

³ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право. – М. : Юнити-Дана, 2006. – С. 116.

гласно которому служащий вводится в штат государственной службы (служащих) и получает специальное звание, ранг, классный чин»¹.

Таким образом, должность государственной службы можно определить как базовый элемент государственного органа, нормативно и организационно определенный и обособленный, обладающий частью компетенции государственного органа².

Существенными признаками должностей государственной службы являются:

1) организационная и правовая обособленность: должность государственной службы является 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, замещающее данную должность. Компетенция должности государственной службы представляет собой определенную часть компетенции государственного органа и определяется ею;

3) должность государственной службы имеет первостепенное значение для лица, ее замещающего, так как помимо полномочий определяет размер денежного содержания (обеспечения, довольствия) государственного служащего, а также размеры иных денежных выплат; должностям государственной службы подчинены классные чины и специальные звания;

4) наличие квалификационных требований для замещения соответствующих должностей;

5) наличие полномочий, предоставляемых государственному служащему, замещающему соответствующую должность;

6) наличие определенного объема ответственности, которую несет государственный служащий, замещающий соответствующую должность государственной службы³.

Ст. 3 закона о государственной службе определяет государственный орган как образованную в соответствии с Конституцией, иными законодательными актами организацию, осуществляющую государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности.

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. – М. : Норма-Инфра, 2002. – Т. 3. – С. 590.

² См.: Административное право России : учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2009. – С. 163.

³ См.: Сурманидзе И.Н. Должности и должностные лица государственной службы // Адм. право и процесс. – 2009. – № 1. – С. 5–8.

Ст. 7 рассматриваемого закона содержит перечень государственных органов, в которых предусмотрены государственные должности. Перечень этих органов является открытым, так как п. 1.11 указывает на иные государственные органы. Также в Республике Беларусь отсутствует единый реестр государственных должностей¹.

Ч. 2 ст. 7 закона закрепляет, что на отношения, связанные с поступлением, прохождением, прекращением государственной службы применительно к отдельным категориям государственных служащих, обусловленные спецификой их профессиональной деятельности, не урегулированные данным законом, распространяются нормы специальных законодательных актов, закрепляющих их правовой статус, а ч. 3 определяет, что действие рассматриваемого закона не распространяется на военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Раскрывая сущностное назначение государственной службы (осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов (ст. 2 закона о государственной службе)), О.И. Чуприс обоснованно указывает на общее сущностное назначение государственной службы – реализация государственной власти в интересах всего общества – и ее связь с государственным управлением².

Сколько существует государство, столько существует и государственная служба. Одновременно она является одним из основных институтов административного права. Государственная служба – сложный социально-правовой институт, изучение которого требует комплексного анализа его социальных и юридических основ. Этот институт 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.

В целом можно констатировать, что принципиально восприятие государственной службы как публичной деятельности, напрямую свя-

¹ См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь. – С. 24.

² См.: Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь. – С. 30, 37.

занной с реализацией функций всего государства, а не обслуживанием конкретного государственного органа, прочно закрепилось в современной правовой науке.

Таким образом, специфическими особенностями государственной службы выступают: публичность; направленность на реализацию задач и функций государства; властный характер служебной деятельности; особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от государственного аппарата; наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим.

Принципы государственной службы – это основные, концептуальные начала, догмы и положения, на которых держится вся система государственной службы в Республике Беларусь. Принципы государственной службы формулируются законодателем исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства. Принципы государственной службы отражают объективные связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений, и являются исходными началами организации и прохождения государственной службы. Они пронизывают всю государственно-служебную деятельность и играют в ней направляющую и руководящую роль.

Принципы государственной службы в конечном счете определяют характер деятельности и поведение государственных служащих, охватывают правовые и организационные аспекты функционирования государственной службы¹.

В.М. Манохин отмечает, что с принципами связывают определенные основы – постоянные, твердые, на которых зиждется и функционирует интересующий объект, система отношений².

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 целом³.

¹ См.: Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве РФ // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 92.

² См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – С. 135.

³ См.: Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. – Саратов : Изд-во Саратов. юрид. ин-та МВД России, 1998. – С. 123.

Ю.Н. Старилов под принципами государственной службы понимает основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы¹.

Исходя из вышеизложенного, 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.

В юридической литературе вопрос классификации принципов государственной службы получил достаточно широкое освещение. Ученые подразделяют принципы на конституционные и организационные²; указывают, что принципы можно объединить в четыре группы: законности, демократизма, профессионализма, социально-правовой защищенности³; также выделяют специальные принципы⁴.

О.И. Чуприс, исследовавшая теоретико-правовые проблемы государственной службы в Беларуси, указывает, что принципы государственной службы 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. Она выделяет три вида принципов:

общие (конституционные) (законности, демократизма, гласности, приоритета прав и свобод человека и гарантий их реализации, пронизывающие все иные принципы государственной службы);

специальные (присущи исключительно государственной службе; подразделяются на принципы организации государственной службы (единство государственной службы и ее дифференциация, согласованность и юридическая упорядоченность отношений государственной службы, добровольность поступления граждан на государственную службу и равный доступ к любым должностям государственной службы, формирование состава государственных служащих из лиц, обладающих высокими профессионально-личностными качествами, надлежащее финансирование государственной службы и др.) и принципы

¹ См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. – Т. 2. – С. 4.

² См.: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – С. 76.

³ См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 15.

⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : учебник. – М. : Статут, 1999. – С. 56.

осуществления государственной службы (подконтрольность и подотчетность государственных служащих, персональная ответственность государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, экономическая, социальная и правовая защищенность, профессионализм и компетентность);

специфические (отражают специфику службы в суде, прокуратуре, таможне, органах внутренних дел и др.)¹.

Согласно ст. 6 рассматриваемого закона государственная служба основывается на следующих принципах:

1. Принцип верховенства Конституции Республики Беларусь над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.

2. Принцип служения народу Республики Беларусь. Он 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. Он выражается в требовании строгого и полного осуществления предписаний правовых норм всеми субъектами права. Обеспечивая реализацию норм права, указанный принцип одновременно содействует воплощению в практике правового регулирования других общих правовых принципов: справедливости, социальной свободы, гуманизма.

Принцип законности на государственной службе в Республике Беларусь означает:

верховенство Конституции;

точное соблюдение требований законодательных и нормативных актов всеми государственными служащими;

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 на современном этапе понятие законности на государственной службе существенно расширяется и дополнительно к традиционно сложившимся подходам также включает комплекс мер законодательного и организационного характера, предусматривающих:

антикоррупционный механизм функционирования государственной службы и внедрение антикоррупционных стандартов поведения государственных служащих;

¹ Чуприс О.И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы в Республике Беларусь. – С. 82–83.

ориентацию на достижение конечного положительного результата в деятельности государственных служащих по предоставлению гражданам публичных услуг в рамках четко определенных полномочий государственных органов;

создание открытых, четких и понятных для граждан административных процедур функционирования государственных служащих;

существенное повышение требований к этичности служебного поведения государственных служащих;

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 ключевой фигурой 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.

Конституция провозглашает человека, его права, свободы и гарантии их реализации высшей ценностью и целью общества и государства. Государство ответственно за создание условий для свободного и достойного развития личности. Обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства. В основе государственной политики стоит идеология, в центре которой – человек как личность и как гражданин, которому от рождения гарантированы равные возможности, а жизненный успех которого зависит от его личной инициативы и самостоятельности, способности к новаторству и творческому труду.

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, охрану чести и репутации, защиту от любого произвольного вмешательства в сферу личной жизни и др.

Этот принцип имеет морально-правовое содержание. Он обеспечивает соответствие между практической ролью индивидов в жизни общества и их социальным положением, между их правами и обязан-

ностями, между трудом и вознаграждением, 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 дел (например, размер заработной платы и пенсии, выделение жилья и др.).

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 в ст. 6 Конституции принципом разделения властей и выражает прежде всего самостоятельность каждой из ветвей власти, независимость в установленных пределах при осуществлении своих функций. Его содержанием является создание государственной службы во всех ветвях государственной власти. Государственные 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 государственными органами, которые ограничивают и уравнивают 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.

Ст. 37 Конституции устанавливает, что граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Граждане непосредственно участвуют в управлении индивидуально (выражение своего мнения при проведении референдумов, реализация права на принесение жалобы) либо коллективно (участие в митингах, забастовках и др.), а также через общественные объединения, выполняющие отдельные функции государственного управления.

Деятельность государственных служащих находится под постоянным государственным и общественным контролем. Демократический режим гласности в системе публичного управления способствует усилению действия в управлении принципа законности, открытости и до-

ступности информации об используемых служащими административных процедурах, формах и методах управления, защите прав и свобод граждан; гласность позволяет увидеть результаты управленческого труда служащих.

8. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих. Он является ведущим при организации и функционировании государственной службы. Профессионализм и компетентность – основной критерий, который используется при отборе кандидата на вакантную государственную должность.

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) государственные служащие обязаны исполнять принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения; во-вторых, эти решения должны быть законными (не противоречить закону), т. е. 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 у него 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.

Государственные служащие несут ответственность за подготавливаемые и принимаемые решения, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Решения, которые разрабатываются и принимаются государственными служащими, должны отвечать требованиям целесообразности, законности, соответствия положениям правовых актов управления. Опыт показывает, что основной причиной сбоев в системе исполнительной власти являются не столько недостатки в правовом регулировании, сколько безответственность, влекущая за собой нарушение норм действующего права.

10. Принцип добровольности поступления граждан на государственную службу и принцип равного доступа граждан к любым должностям в государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии с их способностями, профессиональными знаниями и образованием. В ст. 39 Конституции определено, что граждане Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональ-

ной подготовкой имеют право равного доступа к любым должностям в государственных органах.

В соответствии со ст. 24 закона о государственной службе право на поступление на государственную службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18 лет, владеющие государственными языками Республики Беларусь и отвечающие иным требованиям, установленным этим законом, иными законодательными актами о государственной службе.

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.

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;
- наличия подтвержденного медицинским заключением заболевания, входящего в утвержденный правительством Республики Беларусь перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты, если исполнение служебных обязанностей по государственной должности, на занятие которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;
- несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам для занятия соответствующих государственных должностей;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, родные братья, 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;
- представления заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия государственной должности;
- непредставления декларации о доходах и имуществе или умышленного внесения в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений;

– увольнения государственного служащего за систематическое неисполнение служебных обязанностей без уважительных причин, появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также за распитие спиртных напитков, употребление наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических средств на рабочем месте и в рабочее время до истечения двух лет со дня увольнения за такие действия;

- наличия судимости;
- в иных случаях, установленных законодательными актами.

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 службы на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства. Стабильность – это постоянство государственно-служебных отношений. Она обеспечивается мерами систематического поддержания высокого уровня управления, учебой, проведением занятий, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и т. д. Принцип стабильности должен быть гарантией для служащего от незаконного увольнения со службы.

12. Принцип экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих означает создание необходимых условий для нормальной деятельности, принятие мер к устранению препятствий осуществления служебных обязанностей. Это предполагает повышение престижа труда, достаточно высокую заработную плату, размер которой должен увеличиваться с ростом квалификации, создание условий труда, государственное страхование, служебную перспективу, оплачиваемый отпуск.

Таким образом, принципы государственной службы – это прикладные принципы, которые обобщают отправные идеи законодательного выражения норм права, регламентирующих государственно-служебные отношения. Категория «принцип государственной службы» отражает степень познания социальных и правовых явлений в сфере государственно-служебных отношений, представлений, составляющих основу государственной службы. Природа принципов государственной службы основывается на закономерностях ее функционирования как правового института и профессиональной деятельности. В принципах государственной службы выражаются ее сущность и основные свойства, а также определяются ее место и роль в системе государственного управления.

2.5. Совершенствование деятельности органов государственного управления, направленной на обеспечение административно-правового статуса граждан, защиты их прав, свобод и законных интересов

Административное право имеет многочисленную группу субъектов, которых можно подразделить на индивидуальных и коллективных. Участниками административно-правовых отношений могут стать граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, государственные и негосударственные организации.

Чаще всего в административно-правовые отношения вступают граждане.

Определение административно-правового статуса гражданина неотделимо от понятия «гражданство». Согласно ст. 10 Конституции гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами. 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 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 большим 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. Например, наиболее ярким примером является 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, а защита

Республики Беларусь – обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь (ст. 57 Конституции).

Следовательно административно-правовой статус гражданина Республики Беларусь является составной частью его общего статуса, который установлен Конституцией, законом о гражданстве и другими законодательными актами Республики Беларусь.

Гражданин в административно-правовых отношениях – это лицо, выступающее от себя лично и не наделенное государственно-властными полномочиями либо наделенное, но в данных конкретных правоотношениях их не реализующее.

В переводе с латинского статус – это состояние, положение, следовательно правовой статус – это 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 «правовое положение» или «правовой статус» гражданина (эти понятия используются в юридической литературе обычно как синонимы). С другой стороны, он является частью такого важного правового явления, как «правовой статус личности». Этим понятием, по мнению большинства ученых, 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 подинститутом.

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: он 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; эти отношения осуществляются гражданами в сфере государственного управления; содержание этих отношений зависит от ряда причин, среди которых состояние политико-правовой системы государства, его экономики, правовая культура граждан.

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 обеспечивается во всех отраслях экономической, политической, социальной и культурной жизни. Все эти конституционные положения подтверждаются действующим законодательством.

Административно-правовой статус граждан также характеризуется единством равных прав и обязанностей: наряду с правами и свободами граждан в сфере административного права существуют и конституционно закрепленные обязанности (например, согласно ст. 53 Конституции каждый обязан уважать достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц).

Содержание правового статуса граждан в сфере административного права (административная правосубъектность) зависит от объема и содержания административной правоспособности и дееспособности.

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 правилу, 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 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 – 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, ее объем может изменяться только законом.

Правоспособность граждан в ряде предусмотренных законодательством случаев может ограничиваться, например, в связи с совершением административных правонарушений, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения специальных прав (право управления транспортным средством, маломерным судном).

Ограничение административной правоспособности имеет место и в случае возникновения особых условий (стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий), которые требуют введения специального режима территории, предусматривающего ограничение свободы передвижения, проведения митингов, демонстраций, въезда и выезда с территории и др.

Условием реализации административной правоспособности является наличие у гражданина административной дееспособности – способности своими действиями приобретать и осуществлять предоставленные ему законом права, выполнять установленные обязанности и нести юридическую ответственность в административно-правовой сфере.

Административная дееспособность 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. Как и административная правоспособность, административная дееспособность развивается и изменяется. Полная дееспособность в сфере административного права наступает с совершеннолетия.

На основе правоспособности дееспособные граждане реализуют свои субъективные права, выполняют свои обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения.

Малолетние (6–14 лет) и несовершеннолетние (14–18 лет) наделяются 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 частности, в соответствии со ст. 4.3 КоАП Республики Беларусь административной ответственности под-

лежат лица, достигшие ко времени совершения правонарушения 16 лет, а за ряд административных правонарушений (например, мелкое хищение, мелкое хулиганство – всего насчитывается 16 пунктов) ответственность наступает с 14 лет.

Стержневым 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 наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами.

На данном принципиальном положении Конституции основывается вся нормативно-правовая база 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 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 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) иностранных граждан, лиц без гражданства 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 рассматриваемой категории лиц в целом и их административно-правового статуса в частности играют общепризнанные принципы международного права, международные договоры, участником которых является Беларусь, различного рода межправительственные соглашения. Говоря о международных договорах, можно выделить договоры и соглашения, заключенные Республикой Беларусь как в рамках Союзного государства с Российской Федерацией, Таможенного союза, Содружества Независимых Государств, так и с другими иностранными государствами и международными организациями.

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 иными субъектами административного права.

По содержанию права граждан можно разделить на три группы:

1) право на участие в государственном управлении и социально-политическую активность: право граждан участвовать в управлении го-

сударством как непосредственно, так и через своих представителей; право на государственную службу, внесение предложений, получение необходимой информации и документов в установленной форме, проведение собраний, митингов, демонстраций, создание общественных объединений или вхождение в них и др.;

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

3) право на защиту своих прав 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. Они делятся на правомерные и неправомерные. К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, относятся такие, которые направлены: на фактическое использование прав (например, обучение в учреждениях высшего образования), приобретение законных прав (подача заявления о поступлении в Академию МВД Республики Беларусь), защиту нарушенных прав (подача жалобы).

Правомерные действия, вытекающие из обязанностей, выражаются в добровольном их выполнении, соблюдении требований законности.

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.

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, юридическим прикрытием политической игры.

Гарантии прав и свобод граждан, закрепленных нормами административного права, могут быть и не административно-правовыми. Начальным и универсальным гарантом является только закон 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 которые возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод, и др.

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 республики.

Права граждан в сфере административного права по степени возможности их реализации могут быть разделены:

- на абсолютные, реализация которых зависит лишь от волеизъявления гражданина (право на медицинскую помощь, право на участие в государственном управлении в соответствующих формах, право на имя, фамилию и др.);

- 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 зависит от результатов сдачи экзаменов, право на управление транспортным средством – от состояния здоровья и сдачи экзаменов и др.).

Права и обязанности граждан в административно-правовой сфере могут быть дифференцированы следующим образом:

- 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 др.);

- специальные (например, в сфере здравоохранения граждане имеют право на охрану здоровья, в сфере культуры – право на пользование достижениями культуры и т. д.).

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. Среди этих факторов особо важную роль играют правовые, экономические и образовательные гарантии.

Гарантии – установленная государством система правовых норм, организационных мер и методов, с помощью которых государственные

органы практически обеспечивают претворение в жизнь прав и свобод граждан в области государственного управления.

В зависимости от содержания можно выделить:

- правовые гарантии, которые определяются наличием соответствующего законодательства, закрепляющего права и свободы граждан в сфере административного права (прежде всего прав и свобод, провозглашенных в Конституции), а также существованием соответствующего правового механизма (системы подзаконных норм) и правовой практики;

- политико-правовые гарантии, связанные с конституционно-политическим режимом государства;

- организационные гарантии, подразумевающие наличие соответствующей системы судебных и несудебных органов, обеспечивающих защиту конституционных прав граждан, в том числе и административно-правовых (суды, прокуратура, органы внутренних дел, профсоюзы);

- экономические гарантии, зависящие от состояния материально-финансовой системы государства и производственных сил и средств;

- образовательные гарантии, которые определяются состоянием правового обучения 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. Например, в 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 и в сфере административного права.

В ст. 21 Конституции установлено, что 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. В ст. 22 указано, 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 гарантируются Президентом (ст. 79 Конституции).

Важным элементом гарантий прав и свобод граждан в сфере административного права является система правозащитных органов, к числу которых относятся органы внутренних дел, прокуратуры, суд и др. Нельзя отрицать 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.

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 является материальный аспект прав граждан, связанный 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 осуществлять 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, а с другой – порождает правовой нигилизм в сфере административной власти.

Таким образом, 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. Ст. 40

Конституции закрепляет право каждого направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения в государственные органы. В развитие этого положения принят закон от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», который является основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан.

В законе используются следующие основные понятия:

– обращение – индивидуальное или коллективное заявление, предложение, жалоба, изложенные в письменной, электронной или устной форме;

– заявление – ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц), индивидуальных предпринимателей;

– предложение – рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества;

– жалоба – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Обращения подаются заявителями в письменной или электронной форме, а также излагаются в устной форме.

Письменные обращения подаются нарочным (курьером), по почте, в ходе личного приема, путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений. Устные обращения излагаются в ходе личного приема.

Обращения подаются в организации, индивидуальным предпринимателям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях.

Организации при поступлении к ним письменных обращений, содержащих вопросы, решение которых не относится к их компетенции, в течение пяти рабочих дней направляют обращения для рассмотрения организациям в соответствии с их компетенцией и уведомляют заявителей в тот же срок либо в тот же срок в порядке, установленном законом «Об обращениях граждан и юридических лиц», оставляют обращения без рассмотрения по существу и уведомляют об этом заявителей с разъяснением, в какую организацию и в каком порядке следует обратиться для решения вопросов, изложенных в обращениях.

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, свобод и (или) законных интересов.

Срок рассмотрения обращений, направленных в организации для рассмотрения в соответствии с их компетенцией, исчисляется со дня регистрации обращений в этих организациях.

Письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее 15 дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами. 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, то 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.

Информация о наименовании, месте нахождения и режиме работы вышестоящих организаций размещается в организациях в общедоступных местах (на информационных стендах, табло и (или) иным способом).

Совершенствованию работы с обращениями граждан уделяется большое внимание на самом высоком уровне. В частности, в целях соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, реализации их конституционного права на участие в решении государственных дел Президентом был принят декрет № 2 от 14 января 2005 г. «О совершенствовании работы с населением», предусматривавший введение в государственных органах и иных организациях, у индивидуальных предпринимателей книг замечаний и предложений для внесения замечаний и предложений граждан о деятельности данной организации или индивидуального предпринимателя, качестве производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг. Ст. 9.24 КоАП «Нарушение законодательства о книге замечаний и предложений» установлена административная ответственность. В качестве административного взыскания применяется штраф в размере от 4 до 10 базовых величин.

В целях искоренения негативных фактов проявления бюрократизма в деятельности государственного аппарата, формализма, волокиты,

бумаготворчества, чванства, неуважения к людям, безразличия к их судьбам и потребностям была принята директива Президента от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата», в которой предусмотрен комплекс мер, призванных искоренить эти негативные факторы, в том числе и в работе с обращениями граждан.

Следующим актом, призванным усовершенствовать работу по обращениям граждан, является указ Президента от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц». Документ утвердил перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения.

В соответствии со ст. 9.13 КоАП «Нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц» устанавливается административная ответственность. В качестве взыскания предусмотрен штраф от 4 до 10 базовых величин.

В государственном механизме действуют институты, которые призваны на квалифицированном и профессиональном уровне оказывать юридическую помощь, что также является действенной гарантией обеспечения реализации прав и свобод граждан, восстановления нарушенных прав.

3. Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления

3.1. Управленческая деятельность носителей исполнительной власти: понятие, сущность и виды

Управленческая деятельность, в которой материализуется компетенция органов государственного управления, многообразна. 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, влияние формы собственности), конкретные цели совершаемых управленческих действий, характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов, характер вызываемых данными действиями последствий и т. п.

Форма представляет собой управленческое действие, которое имеет внешнее проявление. Так как в формах реализуются функции и методы исполнительно-распорядительной деятельности, то они и являются внешним проявлением этой деятельности, способом выражения ее содержания в конкретных условиях.

Д.М. Овсянко, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев 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 форм¹. В.Д. Сорокин, говоря о структуре управленческой деятельности, считает, что реализация функций управления протекает в рамках видов управленческой деятельности и, в свою очередь, каждый такой вид реализуется в определенных формах: как правовых, так и неправовых². Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев определяют административно-

¹ См.: Овсянко Д.М. Административное право. – М. : Юристь, 1995. – С. 63 ; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право : учебник. – М. : Юристь, 1996. – С. 140–143.

² См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М. : Юрид. лит., 1968. – С. 38–41.

правовые формы как «совокупность действий и правовых актов (постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил и т. п.), которые служат осуществлению, реализации целей, задач, функций и полномочий, принадлежащих в соответствии с законодательством субъектам административного права»¹. Г.В. Атаманчук под формами управленческой деятельности понимает «внешние, постоянно и типизировано фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей, функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности»².

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»³.

Формы управленческой деятельности выражают ее содержание. Они показывают практическое выполнение данной функции управления, решение данной управленческой задачи и тем самым выражают управленческие 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 управления управленческие действия весьма разнообразны. Но это не означает, что каждый из них полностью самостоятелен в выборе способа управленческих действий. Дело в том, что все формы управленческой деятельности в той или иной степени предопределены правовыми актами, с помощью которых государство регламентирует деятельность органов управления (например, в положениях об отдельных министерствах). Поэтому каждый орган управления не только имеет право, но и обязан использовать в целях практического осуществления своих полномочий ту предусмотренную нормой права форму деятельности, которая соответствует назначению данного органа управления, а также в целом задачам исполнительной и распорядительной деятельности. В то же время правовая регламентация форм управленческой деятельности не может создавать каких-либо

¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право : учеб. для вузов. – М. : Инфра-М, 1998. – С. 232.

² Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы : учеб. пособие. – М. : Экономика, 2000. – С. 108.

³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : учебник. – М. : Зерцало, 1997. – С. 234.

препятствий для необходимого выбора самим органом управления той из установленных правом форм, которая в данном случае является, по мнению органа (точнее, его должностных лиц), наиболее целесообразной и эффективной¹.

Органы управления, осуществляя свои государственно-властные полномочия, прежде всего используют правовые и неправовые формы управленческой деятельности.

По мнению Б.Н. Габричидзе, все формы управленческой деятельности в определенном смысле являются правовыми, имеют соответствующую юридическую базу, основаны на правовых актах и предписаниях, без которых не могут возникать, функционировать и применяться на практике².

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.

А.П. Алехин выделяет следующие формы управленческой деятельности: а) правовая – издание нормативных актов, издание индивидуальных (административных) актов, совершение иных юридически значимых действий, заключение договоров; б) неправовая – осуществление организационных (организационно-технических) действий, выполнение материально-технических операций. Материально-технические операции (действия) 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 исполнительных властных полномочий, конечно, не выражают; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал³. Ученый приходит к выводу, что реализация исполнительных властных полномочий 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 полно выражается содержание их исполнительных и распорядительных действий.

¹ См.: Гаўрыленка Д.А., Казялецкі І.У. Асноўныя формы рэалізацыі кампетэнцыі міністэрстваў Рэспублікі Беларусь // Вест. Нац. акад. навук Беларусі. – Сер. гуманітар. навук. – 2002. – № 4. – С. 20.

² См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. – С. 231–232.

³ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – С. 236–237.

Для органов государственного управления характерно в процессе реализации компетенции использовать все формы управленческой деятельности, которые подчинены единой цели – обеспечению единства в решении вопросов государственного строительства, имеющих общегосударственное значение.

Издание нормативных актов – специфическая правовая форма реализации компетенции, в которой находят 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. Эти акты издаются на основе и во исполнение законов и актов Президента 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; решения внутриорганизационных вопросов системы органа; 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 организационно подчиненных субъектов управления; запреты в пределах их полномочий.

Нормотворческие полномочия органов государственного управления определяются в законах «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 является закон от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», а также индивидуальные положения о конкретных органах государственного управления.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По 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 вре-

индивидуальные акты органов государственного управления являются важным средством реализации норм права, так как направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Такие акты адресованы определенным субъектам конкретных правоотношений. Посредством индивидуальных актов формируют структурные подразделения аппарата органа, возлагают конкретные обязанности на субъектов управления, разрешают споры по вопросам их компетенции, назначают на должности и освобождают от них определенных должностных лиц, премируют работников системы органа, налагают на них дисциплинарные взыскания и т. д. Эти акты являются неотъемлемой частью системы правовых средств, обеспечивающих решение задач и функций органов государственного управления. Они должны соответствовать требованиям законов и правовым актам, которые с их помощью проводятся в жизнь. Главное требование, предъявляемое к изданию индивидуальных актов, – соответствие нормативным административно-правовым актам.

Так как издание правовых управленческих актов всегда юридически значимо, то представляют интерес иные действия субъектов исполнительной власти такого же правового значения. Дело в том, что нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают иные юридические действия. 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 учитывая недостаточную определенность иных юридически значимых действий, к числу правовых форм можно отнести издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера.

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 данного субъекта. 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 элементами такого процесса не являющиеся, 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 недостаточно осмысленное явление, ибо 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.

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 министерствами постоянно, систематически и направлены на выполнение возложенных на них функций. Действия органов разнообразны. Они выражаются в инспектировании работы органов управления и должностных лиц, инструктировании органов управления и должностных лиц, разъяснении содержания и целей законов, декретов, указов и распоряжений Президента, постановлений Совета Министров и иных правовых актов, привлечении общественных организаций и граждан к работе аппарата управления. Такая деятельность выражается в организации и проведении заседаний и собраний, совещаний при органах управления или их структурных подразделениях, распределении между служащими конкретной работы.

Формы непосредственных организационных действий определяются спецификой деятельности соответствующего органа, особенностями управляемых объектов, характером общественных отношений, правовым регулированием. Основное направление непосредственных организационных действий обращено внутрь аппарата соответствующего органа, а также на организационно подчиненные ему объекты управ-

ления. Оно связано с организацией работы отдельных звеньев системы органа, внутренних подразделений, обеспечением надлежащего взаимодействия между ними и т. п.

Непосредственные организационные действия внутри аппарата органа выражаются, например, в организации и проведении заседаний его коллегии, научно-технического совета, 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, разработке 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 предпосылки и результаты их совершения могут отражаться юридически, в основном приказами министерства.

Черты властности, присущие государственному управлению, обнаруживаются и при осуществлении органами непосредственных организационных действий, т. е. в неправовой их форме. Это определяется либо тем, что данные действия совершаются в форме, предписанной нормами права, либо тем, что действия совершаются не каким-то абстрактным субъектом, а представителем государства.

Осуществление материально-технических операций (действий) имеет по сравнению с другими формами вспомогательное значение, так как с их помощью обслуживаются все другие формы управленческой деятельности. В то же время по своему количеству и разнообразию они занимают важное место в управленческой деятельности любого органа государства.

Материально-технические действия носят вспомогательный характер и в значительной степени являются техническими; в основном они не направлены на достижение юридического результата, хотя совершаются на правовой основе; осуществляются уполномоченными служащими и регламентируются нормативными актами, в состав которых входят служебные обязанности соответствующих лиц.

К материально-техническим действиям относятся, например, ведение протоколов различных заседаний, обсуждение, подготовка, тиражирование правовых актов и доведение их до исполнителей.

В зависимости от назначения и способов выполнения материально-технических действий в деятельности того или иного органа различают

их виды: делопроизводственные; регистрационные, имеющие самостоятельное значение; статистические; информационно-справочные, в том числе научно-технической информации; непосредственное исполнение предписаний правовых актов, если оно имеет материально-технический характер; вспомогательно-технические операции, которые обеспечивают нормальную работу аппарата министерств; систематизация 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 в основном зависит от специфики разрешаемого вопроса. Материально-технические действия осуществляются в соответствии с компетенцией соответствующего органа, причем определенными служащими, а иногда и по специальному разрешению.

Правильное проведение материально-технических действий во многом облегчает осуществление управленческого процесса, а также повышает культуру и производительность управленческого труда.

Правовые формы государственного управления можно классифицировать 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 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 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 того или иного способа выражения правовых форм управленческой деятельности предопределяются 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.

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 обеспечения выполнения возложенных на органы задач и функций, составляющих содержание управленческой деятельности. Внутренние и внешние правовые формы управления могут быть как правотворческими, так и правоприменительными.

Все формы управленческой деятельности тесно связаны между собой, и только их совместное осуществление позволяет решать задачи и выполнять функции органов государственного управления. Нарушение необходимого сочетания этих форм неизбежно приводит к серьезным недостаткам в деятельности органа государства по осуществлению его компетенции.

3.2. Способы и приемы реализации управленческой деятельности носителей исполнительной власти, механизм реализации, основные направления совершенствования

В научной литературе большое внимание уделяется не только самой управленческой деятельности носителей исполнительной власти, но и способам, приемам ее реализации, которые именуются методами управления. Вопрос о методах управления относится к числу дискуссионных.

Сложность и многогранность процессов управления обуславливает применение различных методов достижения поставленной цели. Методы управления не исключают, а дополняют друг друга, так как каждый из них характеризуется способом реализации целей управления.

Ю.М. Козлов рассматривает методы управления как способы воздействия управляющих на управляемых, субъекта управления – на его объект¹. 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 понимает под методами управления «способы реализации задач и 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, методы управления, – пишет Ю.Н. Старилов, – 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 большим числом участников общественных отношений и могут распространяться в том числе и на указанных субъектов.

¹ См.: Козлов Ю.М. Правовые акты и методы управления социалистической экономикой // Упр. и право. – 1977. – С. 34.

² Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. – С. 112.

³ Овсянко Д.М. Административное право : учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – С. 143.

⁴ Старилов Ю.Н. Административное право : в 2 ч. – Ч. 2, кн. 2. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2001. – С. 32.

Таким образом, метод управления – это способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции в установленных границах и в соответствующей форме; метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

В юридической литературе встречаются различные классификации методов управления. Например, Г.В. Атаманчук выделяет морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные методы¹. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев подразделяют методы управления на административные, экономические, статистические, социологические, психологические, информационно-обеспечительные², Д.М. Овсянко – на методы убеждения и принуждения, административные и экономические³.

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.

Ю.М. Козлов подразделил методы управления 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 внутриаппаратное значение; методы совершения отдельных управленческих действий – методы процедурного характера⁴.

Методы целенаправленного управленческого воздействия органов государственного управления (должностных лиц) на свои объекты разнообразны, так как не только субъекты, но и объекты управления имеют 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.

Методы воздействия, как и формы реализации компетенции, закрепляются в правовых актах управления. Например, в актах органов

¹ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юрид. лит., 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.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации.

управления обычно указывается 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.

Наиболее объективным и четким критерием классификации методов управления может служить характер воздействия на объект управления. По этому критерию методы управления подразделяют на две группы: административные и экономические.

Административные методы характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта на объект управления. Органы исполнительной власти принимают решения (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. Административные 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 исполнения решений органа.

Административные методы управления проявляются в форме организационного и распорядительного воздействия, которые 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 нормы расходования материальных ресурсов, организация процесса производства и др. Организационное воздействие дополняется распорядительным. Последнее направлено на устранение отклонений, возникающих в процессе функционирования системы, контроля и регулирования. 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 объ-

екты с целью 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 (прибыль, налоги и льготы, цены и кредиты, экономические санкции, нормативы и др.).

Системы экономических рычагов различаются в зависимости от уровней управления.

Содержание административно-правовых методов в деятельности органов государственного управления разнообразно: это установление правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частичного характера, утверждение конкретных (адресных) заданий, предписания 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 др.);

2) управленческие отношения, в рамках которых наблюдается сочетание государственной инициативы и самостоятельности тех или иных объектов управления (системы здравоохранения, культуры, образования, жилищный фонд, общественные объединения, граждане, государственные предприятия и др.);

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 особен-

ностей названных групп отношений и потребностей «вмешательства» исполнительной власти (министерств) в их развитие с помощью использования административно-правовых методов управления в том или ином их объеме.

Органы государственного управления не ограничивают свою деятельность только административными и экономическими методами, а сочетают их с другими методами управления (социально-психологические, правовые, согласования).

Какие бы методы не применялись в управленческой деятельности органов исполнительной власти, они являются методами управленческой деятельности, т. е. административными методами в широком смысле, так как 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. Методы управления органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти, выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты, непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления, используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации 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 осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

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 последовательно реализуются через механизм прав и обязанностей, подчеркивают властность управления, особенность отношений власти и подчиненности. Являясь всеобщими методами, убеждение и принуждение выражаются и конкретизируются в таких методах, как административные, социально-психологические, экономические и др. Цель убеждения и принуждения одна – подчинить и удержать волю подвластного в сфере определенных властных притязаний, но средства и степень их воздействия различны.

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 с позиции объекта управления носит относительно позитивную нагрузку, является упреждающим средством реализации управленческих задач и 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 с общественными, совпадения интересов его и общества, воли народа, воплощенной в законе, с индивидуальной волей. Убежденность человека должна быть результатом его размышления и принятия решений.

Убеждение 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 др.); разъяснение задач государственного управления; инструктаж лиц подчиненного аппарата и общественности по вопросам наиболее действенного выполнения 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 воспитание, 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.

Разновидностью убеждения является стимулирование (поощрение) – 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, способствующего развитию успехов не только у тех, к кому оно при-

менено, но и у других граждан, поскольку оно побуждает их добросовестно относиться к своим обязанностям, общественному долгу, способствует развитию их сознательности.

С точки зрения правовой основы различают: формальное поощрение, регламентированное правовыми нормами (соответствующие меры оформляются специальными правоприменительными актами и, как правило, заносятся в трудовую книжку, служебную карточку, личное дело), и неформальное поощрение, представляющее собой применение разнообразных мер воздействия, не предусмотренных юридическими нормами (например, публичная похвала).

По содержанию поощрение может быть: моральное (благодарность, грамота), материальное (премия, ценный подарок), статусное (изменяющее правовой статус гражданина, например присвоение почетного звания «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Республики Беларусь»), смешанное (часто одна мера содержит моральное, материальное и статутное поощрение, например присвоение звания Героя Беларуси).

Наивысшая форма поощрения в Республике Беларусь – государственные награды. Правовой основой награждения ими является закон 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 Республики Беларусь (Отечества, Воинской Славы, «За службу Родине», «За личное мужество», Дружбы народов, Почета, Франциска Скорины, Матери); медали Республики Беларусь («За отвагу», «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 юбилейные медали, устанавливаемые Президентом в связи с важными юбилейными датами в истории государства и общества); почетные звания Республики Беларусь (например, «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. В п. 11 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного указом Президента от 29 мая 2003 г. № 218, предусмотрено, что к сотрудникам органов внутренних дел могут применяться следующие поощ-

рения: объявление благодарности, досрочное снятие дисциплинарного взыскания, награждение ценным подарком или деньгами, награждение Почетной грамотой органа внутренних дел, награждение грамотой органа внутренних дел, награждение нагрудным знаком органа внутренних дел, 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 органа внутренних дел, награждение холодным оружием. За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, и другие особые заслуги сотрудники органов внутренних дел могут быть в установленном порядке представлены к награждению государственными наградами Республики Беларусь.

Убеждение 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 вторично, 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; причем 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 и требует подчинения велениям, с которыми он внутренне или внешне не согласен.

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.

Отличительная особенность метода принуждения заключается в том, что в процессе его применения в обязательном порядке ограничиваются права, свободы, законные интересы тех субъектов права, в отношении которых применяется принуждение.

3.3. Административное принуждение как метод государственного управления, его роль и значение в области государственного управления

Государственное принуждение как метод государственного воздействия является вспомогательным, осуществляется на основе убеждения и только после применения убеждения.

Государственное принуждение – это психологическое или физическое воздействие государственных органов (должностных лиц) на определенных лиц с целью побудить, принудить к исполнению норм права. Оно выступает в двух формах: судебной и административной. При этом используются и средства общественного принуждения, не являющиеся государственными.

Принуждение осуществляется в связи с неправомерным для общества деянием как реакция на вредоносное поведение. Его использование обусловлено конфликтом между государственной волей, выраженной в норме, и индивидуальной волей лиц, нарушающих ее. Если же нет неправомерных действий, нет и принуждения.

Правовое принуждение применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы. Оно персонифицировано, представляет собой внешнее воздействие на субъект с целью заставить его выполнять правовые предписания, не допустить новых нарушений,

воспитать виновного и окружающих. Цели принудительной деятельности достигаются путем воздействия на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу конкретного субъекта права.

Правовое принуждение осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов. Сами по себе юридические нормы предусматривают лишь возможность принуждения. Реально же властно-принудительные свойства правового регулирования концентрируются в актах применения права.

Принуждение применяется на основе права. Юридические нормы регулируют, какие меры, при каких условиях, в каком порядке, кем могут применяться.

Законодательством определяются основания для применения органами власти принуждения, закрепляются признаки (составы нарушений), при наличии которых применяются принудительные меры.

Правовое принуждение применяется государством. Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Именно государство обладает специальным аппаратом принуждения, который вправе применять принудительные меры к гражданам и организациям, коллективным субъектам. Что же касается негосударственных организаций, то они могут применять меры принуждения (исключая меры физического воздействия) только к своим членам на основе своих уставов (положений) и только к тем, которые непосредственно связаны с членством в организации.

Основная задача принудительных актов – защита правопорядка. По способу охраны следует различать три вида принуждения: пресечение, восстановление, наказание (взыскание).

Государственное принуждение опосредуется в праве, выступает в форме правового принуждения и выражается в конкретных принудительных мерах, применяемых компетентными государственными органами.

В своей основе принуждение как метод государственного управления, как и убеждение, представляет собой сложную систему средств, приемов, способов воздействия на поведение через сознание людей в целях достижения согласия и целеустремленности в обществе.

В зависимости от основания и процедурных особенностей выделяют четыре вида государственного принуждения:

- уголовно-правовое;
- гражданско-правовое;
- дисциплинарное;
- административно-правовое.

Административное принуждение, являясь разновидностью мер государственного принуждения, имеет следующие особенности:

применяется в государственном управлении для охраны общественных отношений, возникающих в этой сфере государственной деятельности;

механизм правового регулирования административного принуждения устанавливает основания и порядок применения соответствующих принудительных мер;

порядок применения принудительных мер регулируется, как правило, нормами административного права, включающими в себя нормы административного законодательства или административно-правовые нормы актов исполнительных и распорядительных органов;

применение административного принуждения – это результат реализации государственно-властных полномочий органов государственного управления и лишь в исключительных, установленных законодательством случаях такие меры могут применять суды (судьи);

административное принуждение используется для предупреждения совершения правонарушений, пресечения административных проступков, привлечения к административной ответственности.

Административное принуждение охраняет управленческие отношения административно-принудительными средствами, т. е. выполняет карательную функцию.

Меры административного принуждения применяются в целях обеспечения соблюдения не всех административно-правовых норм, а только тех, которые формулируют общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющие ведомственных границ (например, правила безопасности дорожного движения, санитарные правила, правила пожарной безопасности, природоохранные правила и др.).

Административно-принудительные меры применяются только теми исполнительными органами (должностными лицами), которые наделены специальными полномочиями по осуществлению административной власти, уполномоченными на выполнение правоохранительных функций – органами внутренних дел (милицией), контрольно-надзорными органами, специальными инспекциями и т. д.

Административному принуждению (воздействию) подвергаются не только отдельные лица, но и организации (приостановление работы, изъятие незаконно полученного имущества, штраф и др.).

Меры административного принуждения применяются к третьим лицам, т. е. к тем, кто не находится в непосредственном подчинении (ведении) у полномочных исполнительных органов (должностных лиц).

Административное принуждение охраняет не только административно-правовые нормы, но и нормы гражданского, трудового, земельного, экологического, таможенного, налогового права, реализация которых возложена на органы исполнительной власти.

Если все иные виды государственного принуждения равнозначны по своему содержанию соответствующему виду юридической ответственности (уголовное принуждение – уголовной ответственности, дисциплинарное принуждение – дисциплинарной ответственности и т. д.), то административное принуждение не равнозначно административной ответственности.

3.4. Эффективность управленческого решения, требования, предъявляемые к актам управления

Управленческое решение – это развернутый во времени логический, эмоционально-психологический и организационно-правовой акт выбора альтернативы, выполняемый руководителем в пределах своих полномочий единолично или с привлечением других лиц.

Управленческие решения можно классифицировать по следующим признакам:

1) по длительности действия:

– стратегические – долгосрочные, принимаются на высших уровнях управления и касаются коренных, основополагающих проблем развития организации;

– тактические – среднесрочные, относятся к детальной разработке средств и приемов достижения стратегических целей;

– оперативные – краткосрочные, касаются решения повседневных вопросов оперативно-служебной деятельности;

2) по форме подготовки (количеству лиц, принимающих участие в подготовке решения):

– индивидуальные – принимаются руководителем единолично;

– коллегиальные – принимаются коллективным органом управления;

– коллективные – принимаются всем коллективом организации;

3) по степени определенности используемой информации:

– принимаемые в условиях определенности;

– принимаемые в условиях вероятностной определенности – информация о проблемной ситуации задана в вероятностных показателях;

– принимаемые в условиях неопределенности – информация о проблемной ситуации не может быть задана в вероятностных показателях в силу уникальности (неповторяемости соответствующих обстоятельств или явлений);

- 4) по степени уникальности:
- рутинные ежедневные решения;
 - периодические – принимаются с определенной частотой;
 - уникальные – принимаются руководителем впервые в его практике;
- 5) по степени сложности:
- простые – принимаются по одному критерию оценки альтернативы;
 - сложные – принимаются по нескольким критериям;
- 6) по степени охвата объекта управления:
- общие – охватывают весь объект;
 - частные – охватывают отдельные направления деятельности объекта;
 - локальные – охватывают отдельные элементы управляемого объекта;
- 7) по степени обязательности:
- категоричные – подлежат безусловному выполнению независимо ни от каких обстоятельств, имеют силу подзаконного нормативно-го акта;
 - рекомендательные – выполняются не всеми объектами управления или различными способами в зависимости от обстоятельств;
- 8) по функциональной направленности:
- планирующие;
 - организационные;
 - контролирующие;
- 9) по причинам возникновения:
- ситуационные;
 - инициативные;
- 10) по предписанию:
- программные;
 - сезонные;
- 11) по методам обработки информации:
- алгоритмические;
 - эвристические;
- 12) по направлению воздействия:
- внутренние;
 - внешние;
- 13) по глубине воздействия:
- одноуровневые;
 - многоуровневые;
- 14) по способу фиксации:
- письменные;
 - устные;
 - виртуальные;

- 15) по юридическим свойствам:
- нормативные – содержат общие положения и правила, рассчитаны на относительно продолжительное их исполнение;
 - индивидуальные – как правило, акты применения, частной реализации нормативных решений, носят разовый характер и после реализации прекращают свое действие;
- 16) по юридической форме:
- приказы – решения высшей юридической силы: изложение норм, регулирующих деятельность ОВД, их служб и подразделений по отдельным вопросам;
 - инструкции – ведомственные нормативные акты, в которых систематизированно излагаются юридические нормы, регламентирующие деятельность должностных лиц одной или нескольких родственных служб ОВД;
 - положения – нормативные акты, определяющие правовой статус ОВД, их структурных подразделений, а также подчиненных им предприятий, учреждений и организаций;
 - уставы – кодификационные нормативные акты, в которых систематизированно излагаются нормы, регламентирующие тот или иной вид деятельности органов внутренних дел;
 - правила – нормативный акт, в котором систематизированно излагаются нормы, регламентирующие поведение, действия людей в определенных условиях или сферах деятельности;
 - наставления – разновидность инструкций, в которых в систематизированном порядке излагаются как юридические нормы, установленные правомочным на то лицом, так и неюридические нормы (технические, санитарные, медицинские и т. п.), а также рекомендации по различным вопросам;
 - руководства – разновидность инструкций, в которых в систематизированном виде излагаются нормы и рекомендации о порядке действий должностных лиц ОВД, а также использования ими технических средств и т. п. В руководствах преобладают нормы и рекомендации технического и иного неюридического характера;
 - указания – вид управленческих документов, в которых излагаются конкретные предписания по отдельным вопросам разового исполнения на определенном, как правило ограниченном и непродолжительном, промежутке времени;
 - решения коллегий (оперативных, селекторных совещаний) – управленческие решения по частным либо общим вопросам, принятые в особом порядке путем коллективного обсуждения; носят вспомога-

тельный характер и, как правило, издаются для исполнения перечисленных выше основных управленческих решений.

Эффективность управленческих решений зависит от их качества, организации исполнения, стабильности обстановки, квалификации кадров и др.

Качество правовых актов управления зависит от соблюдения их авторами ряда требований, которые можно разделить на требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления, вступлению их в действие, содержанию и форме актов.

Одним из важнейших условий юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым к юридическому содержанию и порядку издания. Выделяют три основные группы требований.

I. Законность и целесообразность.

1. Всякий акт управления может быть издан лишь в пределах компетенции соответствующего органа. Он должен основываться на требованиях Конституции, законов, декретов и указов Президента, актов вышестоящих органов государственного управления. Акт управления, изданный органом или должностным лицом по вопросу, относящемуся к компетенции другого органа или должностного лица, подлежит отмене, ибо он издан в нарушение его компетенции. Это требование юридической обоснованности акта управления исключает не только формальное противоречие акта управления закону, но и возможность фактического нарушения ими прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций.

2. Правовой акт управления должен приниматься в установленном порядке. Например, акты, принимаемые 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 путем опроса или в «рабочем порядке», без обсуждения их на заседаниях коллегиального органа.

Акты, принимаемые единоначальными органами, а также руководителями коллегиальных органов по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, должны приниматься на основе тщательного изучения всех обстоятельств, обусловивших их принятие. В отдельных случаях они должны приниматься после консультаций со специалистами, предварительного обсуждения проектов на заседаниях совещательных органов, образованных в единоначальных органах исполнительной власти (например, на заседаниях коллегий министерств и др.).

3. Акт управления не должен ограничивать или нарушать права и законные интересы граждан, государственных и негосударственных организаций.

4. Целесообразность акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов, а не личных и аппаратных. Поэтому 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. Очень важно обеспечить комплексность в решении вопросов, учитывать ранее принятые 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, 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 издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Форма акта (структура, язык и стиль изложения, реквизиты) активно воздействует на содержание. Она побуждает субъекта управления более тщательно подходить к решению дела. Так, требование мотивировать решение по делу заставляет субъекта управления основательно изучить причины, обусловившие принятие акта; требование делать в акте ссылку на закон, на основании которого принято решение, побуждает 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 издан в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу актов управления.

II. Специальные требования законности.

1. Некоторые акты могут быть изданы в установленный срок. Это требование имеет различные цели. В одних случаях – оперативность в решении вопроса (например, при издании решений по обращениям

граждан), в других – возможность более точного учета обстоятельств, связанных с причиной 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 органов внутренних дел издается с соблюдением сроков, указанных в п. 46 Дисциплинарного устава органов внутренних дел).

2. Многие акты издаются после предварительного согласования с другими государственными органами, заинтересованными сторонами с предварительным получением заключений компетентных органов.

3. Отдельные акты могут издаваться лишь по отношению к лицам, достигшим определенного возраста. Например, в соответствии со ст. 4.3 КоАП «Возраст, с которого наступает административная ответственность» административная ответственность наступает по общему правилу с 16 лет, ч. 2 этой статьи определяет перечень административных правонарушений, ответственность за совершение которых наступает с 14 лет. 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 акты управления могут издаваться лишь при наличии оснований в виде других правовых актов.

III. Организационно-технические требования призваны обеспечить конкретное оперативное и дифференцированное руководство. Акты управления должны издаваться своевременно, по тем вопросам, которые именно в данный момент требуют разрешения, и с помощью правовых средств.

В целях осуществления дифференцированного руководства акты управления должны издаваться в соответствии с особенностями отраслей и сфер государственного управления, спецификой задач тех или иных органов управления и должностных лиц.

Акты должны быть внутренне согласованными, логично построенными и соответствовать нормотворческой технике. При изложении текста сначала размещаются общие, а затем конкретные положения.

Термины и понятия, используемые в тексте правового акта управления, должны быть понятными и однозначными.

Название акта должно быть четким, кратким, отражать предмет правового регулирования акта и его основное содержание.

Названия разделов, глав и статей акта должны быть лаконичными, четко сформулированными и отражать их основное содержание.

Изложение нормы правового акта управления должно быть лаконичным, преимущественно утвердительным и в настоящем времени.

Структура акта должна обеспечивать расположение нормативных предписаний в логической последовательности, облегчать его восприятие, способствовать правильному пониманию и применению акта. Структурные элементы нормативного правового акта – преамбула, разделы, главы, статьи, пункты, подпункты, части, абзацы.

Обязательными реквизитами правовых актов управления являются: вид акта (постановление Совета Министров, постановления (приказы) республиканских органов государственного управления, решения местных органов исполнительной власти и др.); дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц, уполномоченных подписывать соответствующие акты.

К тексту правового акта управления предъявляются следующие языковые и стилистические требования: текст излагается лаконично, простым и ясным языком, исключаям 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, обобщенных рассуждений, восклицаний и призывов, образных сравнений, эпитетов, метафор, аббревиатур, кроме общеизвестных, ненормативной лексики.

Письменные акты – особый вид служебных документов, в ряде случаев они должны быть оформлены на специальных бланках, формулярах, иметь четкие оттиски штампов, печатей.

При нарушении юридических требований, предъявляемых к актам управления, может встать вопрос об их действительности. В зависимости от степени и характера нарушения акты управления становятся дефектными. Их 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. Должностное лицо, издавшее незаконный акт, может быть освобождено от должности, привлечено к уголовной ответственности.

В государственном управлении существует презумпция правильности актов управления, т. е. предполагается, что акт управления принят

и издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для тех, кому он адресован, а значит 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, издавшим этот акт, или вышестоящим государственным органом, пользующимся правом такой отмены. Недействительность оспоримых актов управления устанавливается только в официальном порядке. Основаниями отмены актов управления могут быть: незаконность акта, практическая нецелесообразность, необходимость замены устаревшего акта новым.

Право отмены и приостановления актов относится к компетенции вышестоящих органов государственного управления. Действие некоторых актов управления может быть приостановлено на основе внесения протеста прокурора или подачи жалобы гражданином. Если, например, орган государственного управления, рассматривающий жалобу гражданина, признает ее обоснованной, он принимает решение об отмене обжалованного акта как недействительного. Кроме того, многие акты вправе признать незаконными суды (например, Конституционный суд).

По названным основаниям могут производиться и изменения актов управления, а также поправки и дополнения.

От отмены правовых актов управления следует отличать приостановление – официальное временное прекращение действия акта до рассмотрения органом, который обладает правом отмены акта. Приостановление действия 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 начинают действовать по истечении сроков на обжалование (опротестование) (например, действие постановления о наложении административного взыскания согласно ст. 11.12 ПИКОАП).

Ничтожные акты государственного управления – это неправомерные акты, юридическая несостоятельность которых настолько очевидна, что они не могут подлежать исполнению, дефекты таких актов не могут быть устранены (например, предписание 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 всю полную ответственность в случае их исполнения.

Акты признаются ничтожными, если: есть прямое указание закона, приняты с нарушением компетенции издавших их органов, нет законного основания (заявления, заключения и др.) для принятия акта, нарушен срок давности, акт предписывает совершение преступления и т. д.

Порядок принятия и подготовки проектов нормативных правовых актов Президента, Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания, 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 законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Правилами подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности».

Различают стадии принятия правового акта управления:

- планирование нормотворческой деятельности;
- нормотворческая инициатива;
- подготовка проекта;
- принятие (издание);
- включение в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь;
- опубликование.

Подготовка проектов актов осуществляется, как правило, на плановой основе, которая включает утверждение нормотворческими органами (должностными лицами) ежегодных планов 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 его подготовки, сбор необходимых материалов и информации, разработку концепции проекта, составление текста проекта, согласование проекта, 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 управ-

ления – в форме 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 акта проводится посредством: выражения в письменной форме согласия либо несогласия государственного органа (организации) с соответствующим проектом с обоснованием имеющихся замечаний и предложений; визирования, при котором руководитель государственного органа (организации) визирует проект акта (при наличии по нему замечаний и предложений – с их обоснованием и приложением предлагаемой редакции проекта акта или его отдельных положений в соответствии с установленными правилами нормотворческой техники).

При согласовании проекта акта выражение в письменной форме согласия либо несогласия государственного органа (организации) с соответствующим проектом производится не позднее чем в 30-дневный срок со дня получения в установленном порядке проекта, а его визирование – не позднее чем в 5-дневный срок, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

Проект акта считается согласованным в случае непредставления в определенный срок информации о согласовании, отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования.

Проект акта подлежит обязательной юридической экспертизе. Такая процедура проводится в отношении: проектов постановлений Совета Министров – Министерством юстиции, уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров; проектов 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: одобрить проект и принять (издать) акт; отклонить проект с указанием мотивов и причин; отложить принятие (издание) акта на определенный срок; вернуть проект на доработку с указанием своих замечаний и предложений, если иное не установлено законодательством Республики Беларусь.

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 осуществляется руководителем органа, принявшего (издавшего) акт, а в его отсутствие – лицом, исполняющим его обязанности.

Акты, 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. К актам республиканских органов государственного управления, областных и Минского городского исполнительных комитетов, направляемым в Национальный центр правовой информации для включения их в Национальный реестр правовых актов, прилагается заключение Министерства юстиции о включении в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, а к актам исполнительных и распорядительных органов базового уровня – заключение соответствующего управления юстиции областного исполнительного комитета о включении в Национальный реестр правовых актов, принятые по результатам обязательной юридической экспертизы.

В соответствии с декретом Президента 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.

Правовые акты, включенные в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, могут быть обнародованы (опубликованы) в следующих официальных периодических печатных изданиях: сборнике правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», газетах «Советская Белоруссия», «Звезда», «Народная газета», «Рэспубліка», периодических печатных изданиях, определяемых в соответствии с законодательством областными и Минским городским Советами депутатов, областными и Минским городским исполнительными комитетами, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового территориального уровня. Предусмотренное обнародование (опубликование) правовых актов является неофициальным.

Официальное опубликование правовых актов на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и обнародование (опубликование) правовых актов в сборнике правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» осуществляются в полном соответствии с подписанными подлинниками на том государственном языке (языках), на котором они приняты (изданы), и с учетом требований, установленных законодательными актами.

4. Проблемы административной ответственности. Процессуальное обеспечение административной ответственности

4.1. Правовые основания формирования административно-деликтного законодательства. Кодификация системы нормативных правовых актов, составляющих административно-деликтное законодательство Республики Беларусь

КоАП содержит материальные нормы и определяет, какие деяния являются административными правонарушениями, закрепляет основания и условия административной ответственности, устанавливает административные взыскания, которые могут быть применены к физическим лицам, совершившим административные правонарушения, а также к юридическим лицам, признанным виновными и подлежащим административной ответственности в соответствии с кодексом. ПИКоАП устанавливает порядок административного процесса, права и обязанности его участников, а также порядок исполнения административного взыскания.

В ч. 2 ст. 1.1 КоАП отмечается, что «Кодекс является единственным законом об административных правонарушениях, действующим на территории Республики Беларусь». Этим он существенно отличается от КоАП 1984 г., ст. 2 которого допускала существование наряду с кодексом и иных нормативных правовых актов об административной ответственности (законодательных актов, декретов, указов Президента и постановлений правительства), которые «до включения их в установленном порядке в настоящий Кодекс применяются на территории Республики Беларусь непосредственно». В ч. 2 ст. 1.1 КоАП 2003 г. закреплено, что «нормы других законодательных актов, предусматривающие административную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс». Это положение с точки зрения теории и практики белорусского нормотворчества означает, что непосредственные изменения и дополнения в КоАП производятся путем принятия законов о внесении в него изменений (дополнений).

Заслуживает внимание подход, в соответствии с которым КоАП включает в себя только материальные нормы, определяющие, какие

деяния являются административными правонарушениями и какие административные взыскания могут быть применены за их совершение. Вопросы, относящиеся к возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, исполнению решений о наложении административных взысканий, урегулированы в ПИКоАП.

Инновацией КоАП 2003 г. стало законодательное закрепление принципов действия кодекса в пространстве и во времени. Так ст. 1.4 КоАП закрепила два принципа действия КоАП в пространстве:

территориальный, согласно которому все физические и юридические лица, совершившие административное правонарушение на территории Республики Беларусь, на судне под флагом Республики Беларусь, находящемся вне пределов внутренних вод Республики Беларусь, или на воздушном судне, зарегистрированном в Республике Беларусь, находящемся в воздушном пространстве вне пределов Республики Беларусь, на военном корабле или военном воздушном судне Республики Беларусь независимо от места их нахождения, а также на территории официального представительства Республики Беларусь, на которую распространяется административная юрисдикция Республики Беларусь;

принцип гражданства, согласно которому гражданин Республики Беларусь и лицо без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, совершившие административные правонарушения вне пределов Республики Беларусь, подлежат ответственности по КоАП, если совершенные ими деяния признаны в Республике Беларусь административными правонарушениями и наказуемы в государстве, на территории которого они были совершены, и если эти лица не были привлечены к ответственности в этом государстве.

Принцип действия КоАП во времени, закрепленный в ст. 1.5, гласит, что противоправность деяния и административная ответственность определяются актом законодательства, действовавшим во время совершения этого деяния. Временем совершения деяния признается время осуществления противоправного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий. Данной статьей предусмотрены также правила обратной силы закона, согласно которым более строгий закон обратной силы не имеет. Исключение из данного принципа составляет лишь правило исчисления штрафа. В соответствии со ст. 6.5 КоАП размер штрафа определяется в белорусских рублях исходя из базовой величины, установленной законодательством Республики Беларусь на день вынесения постановления о наложении административного взыскания.

В КоАП 2003 г. изменилась формулировка административного правонарушения – это противоправное виновное (умышленное или не-

осторожное), а также характеризующееся иными признаками, предусмотренными кодексом, деяние (действие или бездействие), за которое установлена административная ответственность. Но признаки административного правонарушения остались неизменными: общественная опасность, противоправность, виновность и наказуемость.

В отличие от КоАП 1984 г. новый КоАП устанавливает ответственность за покушение на административное правонарушение – умышленное действие физического лица, непосредственно направленное на совершение административного правонарушения, если при этом оно не было доведено до конца по независящим от этого лица обстоятельствам (ч. 1 ст. 2.3). В отличие от уголовного законодательства административная ответственность за покушение наступает только в случаях, специально предусмотренных в статьях Особенной части КоАП (например, ч. 1 ст. 10.5 «Мелкое хищение»). При квалификации случаев покушения на административное правонарушение ссылаясь на ст. 2.3 КоАП в протоколе об административном правонарушении делать не нужно.

Еще одним новшеством административного законодательства стало установление ответственности за соучастие в административном правонарушении, которым признается умышленное совместное участие двух или более физических лиц в совершении административного правонарушения (ст. 2.4). В отличие от Уголовного кодекса Республики Беларусь ст. 2.4 КоАП закрепляет три вида соучастников: исполнитель, организатор и пособник.

Исполнителем признается физическое лицо, непосредственно совершившее административное правонарушение, либо непосредственно участвовавшее в его совершении совместно с другими физическими лицами, либо совершившее административное правонарушение посредством использования других физических лиц, не подлежащих в силу закона административной ответственности.

Организатором признается физическое лицо, организовавшее совершение административного правонарушения или руководившее его совершением.

Пособником признается физическое лицо, содействовавшее совершению административного правонарушения советами, указаниями, предоставлением информации, орудий или средств для совершения административного правонарушения, устранением препятствий или оказанием иной помощи либо заранее обещавшее скрыть физическое лицо, совершившее административное правонарушение, орудия или средства совершения административного правонарушения, следы административного правонарушения либо предметы, добытые противоправным путем, а равно заранее обещавшее приобрести или сбыть такие предметы.

Следует отметить, что согласно ч. 7 ст. 2.4 пособие несет ответственность только за соучастие в административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями:

- мелкое хищение (ст. 10.5);
- умышленное уничтожение либо повреждение имущества (ст. 10.9);
- незаконное использование деловой репутации конкурента (ст. 11.26);
- подделка проездных документов (ст. 11.33);
- нарушение правил торговли и оказания услуг населению (ст. 12.17);
- перемещение товаров через таможенную границу Таможенного союза вне определенных законодательством мест или в неустановленное время (ст. 14.1);
- незаконное уничтожение, изъятие или повреждение деревьев и кустарников или иной растительности (ст. 15.22);
- нарушение правил ведения рыболовного хозяйства и рыболовства, добычи других водных животных (ст. 15.35);
- нарушение правил ведения охотничьего хозяйства и охоты (ст. 15.37);
- незаконное проникновение на охраняемые объекты (ст. 23.14);
- незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.29);
- нарушение пограничного режима (ст. 23.30);
- нарушение режима государственной границы Республики Беларусь (ст. 23.31);
- самовольное занятие земельного участка (ст. 23.41).

Ответственность организатора и пособия наступает по той же статье Особенной части КоАП, что и ответственность исполнителя, со ссылкой на ст. 2.4 КоАП, которую необходимо делать в протоколе об административном правонарушении и других процессуальных документах (например, действия лица, организовавшего совершение мелкого хищения, должны квалифицироваться следующим образом: ч. 4 ст. 2.4, ч. 1 ст. 2.4 КоАП).

В отличие от КоАП 1984 г. в новом КоАП законодатель закрепил институт множественности, который на протяжении длительного времени действует в уголовном законодательстве. Однако различаются эти институты тем, что КоАП выделяет лишь два вида множественности административных правонарушений: повторность и совокупность.

В первоначальной редакции ч. 1 ст. 2.5 КоАП повторностью совершения административных правонарушений признавалось совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных одной и той же статьей Особенной части КоАП. Аналогичным образом в ст. 41 УК определяется повторность преступлений – совершение двух или более преступлений, предусмотренных одной и той же статьей Особенной части УК.

После внесения изменений в указанную статью КоАП законом от 28 декабря 2009 г. № 98-З повторностью совершения административных правонарушений признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных одной и той же частью статьи либо статьей Особенной части КоАП, когда статья состоит из одной части.

Правовые последствия повторности совершения административных правонарушений выражаются в двух формах:

1) являются обстоятельством, отягчающим административную ответственность, содержащимся в п. 2 ч. 1 ст. 7.3 КоАП;

2) образуют квалифицированный состав отдельных административных правонарушений, предусмотренный отдельной частью статьи Особенной части КоАП и влекущий более строгие меры административной ответственности. При квалификации каждой из указанных ситуаций имеются свои правила и особенности.

Для вменения отягчающего основания, предусмотренного п. 2 ч. 1 ст. 2.5 КоАП «Совершение административного правонарушения повторно», необходимо установить следующие признаки повторности:

1) одним лицом совершено два и более административных правонарушения (количественный признак);

2) все административные правонарушения, образующие повторность, являются тождественными деяниями, т. е. предусмотрены одной и той же частью статьи либо статьей Особенной части КоАП, когда статья состоит из одной части (качественный признак);

3) за ранее совершенное административное правонарушение физическое лицо, его совершившее, или юридическое лицо не были освобождены от административной ответственности по основаниям, предусмотренным гл. 8 КоАП, либо не истек срок, по окончании которого физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию. В соответствии со ст. 2.8 КоАП физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, если в течение одного года со дня окончания исполнения административного взыскания не совершит нового административного правонарушения.

При квалификации повторности совершения административных правонарушений, образующей квалифицированный состав правонарушения, помимо количественного и качественного признаков необходимо устанавливать временной период совершения повторного тождественного деяния. Квалифицированный состав правонарушения по общему правилу в соответствующих статьях Особенной части КоАП

связан с фактом наложения административного взыскания и ограничивается годичным сроком.

В правоприменительной деятельности возникают проблемы с определением данного временного периода – «в течение одного года после наложения административного взыскания». С какого момента должен исчисляться этот срок: с момента вынесения постановления о наложении административного взыскания или со дня вступления его в законную силу? Во-первых, очевидно, что о сформировавшемся у виновного лица отрицательном отношении к общеобязательным правилам поведения, соблюдение которых обеспечивается мерами административного принуждения, свидетельствует факт повторного совершения административного правонарушения именно после дачи негативной оценки поведения виновного со стороны государственных органов, которая происходит при вынесении постановления о наложении административного взыскания.

Во-вторых, ст. 1.4 ПИКоАП содержит термин «лицо, подвергнутое административному взысканию», которым признается физическое или юридическое лицо, в отношении которого вступило в законную силу постановление о наложении административного взыскания. Поэтому логично предположить, что если данный термин не используется при конструкции рассматриваемых квалифицированных составов, то годичный срок должен исчисляться со дня вынесения постановления о наложении административного взыскания или со дня его вручения, если лицо, в отношении которого оно вынесено, не присутствовало при рассмотрении дела об административном правонарушении.

В-третьих, такой же подход используется при квалификации преступлений с административной преюдицией.

Рассмотренный выше срок всегда будет меньше срока, по окончании которого физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, поэтому при квалификации случаев повторного совершения правонарушения может отсутствовать квалифицированный состав правонарушения, но иметь место обстоятельство, отягчающее административную ответственность, предусмотренное п. 2 ч. 1 ст. 7.3 КоАП.

Вышеуказанные изменения ст. 2.5 КоАП повлекли за собой проблемы при квалификации повторности совершения административных правонарушений, когда в части статьи, предусматривающей квалифицированный состав, содержится ссылка на две или более части данной статьи, предусматривающих однородные, но не тождественные правонарушения.

Прямое толкование оборота «действия, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения» с учетом положений ст. 2.5 КоАП обязывает правоприменителя при определении повторности учитывать только тождественные действия, т. е. предусмотренные одной и той же частью статьи Особенной части КоАП. Однако такое положение не соответствует сложившейся еще со времен действия КоАП 1984 г. практике квалификации рассматриваемых случаев, а также правилам установления повторности в уголовном праве, где собственно зародился и получил развитие институт множественности.

КоАП содержит статьи, предусматривающие единые составы административных правонарушений, в которых административная ответственность за аналогичные деяния дифференцирована в различных частях в зависимости от отдельных качественных характеристик таких деяний. Например, в ч. 2 и 3 ст. 18.13 КоАП предусмотрены различные размеры штрафа в зависимости от размера превышения скорости движения. Нелогично выглядит ситуация, когда действия лица, ранее привлеченного к ответственности за превышение скорости движения от 20 до 30 км/ч, при превышении скорости движения на 30 км/ч и более в течение одного года после наложения административного взыскания будут квалифицироваться не как повторность, а лишь как правонарушение, влекущее больший размер штрафа.

Вместе с тем в КоАП имеются статьи, в которых двумя или более частями (на них имеется ссылка в части, предусматривающей такой квалифицирующий признак, как повторность) описываются однородные (имеют единый родовой, а в ряде случаев и непосредственный объект посягательства), но различные по своему характеру и содержанию деяния (например, ч. 1, 3 и 4 ст. 18.12, ч. 2–4 ст. 23.55 КоАП и др.). Это характерно для статей КоАП, предусматривающих ответственность за нарушения каких-либо общеобязательных правил (например, правил эксплуатации транспортных средств, правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь и др.). Для таких статей при установлении квалифицированных составов по признаку повторности может быть целесообразным указание на аналогичность противоправных действий. Данный прием использовал российский законодатель в ст. 5.27 КоАП Российской Федерации. Согласно п. 17 постановления пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 под аналогичным правонарушением, указанным в ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, следует понимать совершение

должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства о труде и охране труда (например, первый раз должностное лицо не произвело расчет при увольнении одного, а позднее – при увольнении другого работника).

Совокупностью административных правонарушений признается совершение двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными статьями Особенной части КоАП, ни за одно из которых физическое или юридическое лицо не было привлечено к административной ответственности. При этом не учитываются административные правонарушения, за которые физическое или юридическое лицо было освобождено от административной ответственности по основаниям, предусмотренным КоАП, либо в связи с истечением срока, по окончании которого физическое или юридическое лицо считается не подвергавшимся административному взысканию.

Важной новеллой КоАП 2003 г. является норма, закрепляющая положение об отнесении к субъектам административных правонарушений юридических лиц. Согласно ст. 3.5 юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что этим юридическим лицом не соблюдены нормы (правила), за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, и данным лицом не были приняты все меры по их соблюдению.

Отсутствие научных исследований по проблемам административной ответственности юридических лиц, а также сложившейся правоприменительной практики порождает немало вопросов применения соответствующих норм КоАП судами и органами (должностными лицами), ведущими административный процесс.

Неразрешенным до настоящего времени остается вопрос о возможности привлечения к административной ответственности юридического лица при наличии в деянии физического лица признаков состава преступления за идентичные по содержанию противоправные деяния. Согласно ч. 2 ст. 3.32 ПИКоАП, если при рассмотрении дела об административном правонарушении суд, орган, ведущий административный процесс, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, придут к выводу, что в правонарушении содержатся признаки преступления, они прекращают дело об административном правонарушении и передают материалы этого дела прокурору, органам, уполномоченным осуществлять предварительное следствие и дознание. Суды реализуют указанную норму во всех случаях, когда сумма ущерба (дохода), причиненного (полученного) лицом, в отношении которого ведется административный

процесс, превышает размер ущерба (дохода), образующего объективную сторону состава преступления, и при отсутствии в материалах дела об административном правонарушении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела либо о прекращении уголовного дела. В указанном случае суды правильно реализуют положения ч. 2 ст. 3.32 ПИКоАП.

Однако в практике возникают ситуации, когда суд направляет прокурору для принятия решения в соответствии с УПК материалы дела об административном правонарушении в отношении юридического лица при имеющихся в материалах дела сведениях о наличии в производстве органа уголовного преследования уголовного дела, возбужденного в отношении физических лиц (учредителей, руководителей субъектов хозяйствования). В данном случае, на наш взгляд, действия суда противоречат законодательству. Во-первых, юридические лица не являются в соответствии с УК субъектом преступления. Во-вторых, в любом случае по делу об административном правонарушении должно быть принято решение либо о привлечении лица к административной ответственности, либо о прекращении дела об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным ПИКоАП. Такое решение может принять только орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, в данном случае суд.

Анализ действующего законодательства позволяет говорить о том, что одновременное привлечение юридического лица к административной ответственности, а физического лица (учредителей, руководителей субъектов хозяйствования) – к уголовной законом прямо не запрещено. Сложность в разрешении данного вопроса сопряжена с возможностью привлечения разных субъектов правонарушения к различным видам юридической ответственности. Законодательство и судебная практика в определенных ситуациях имеют примеры такого решения. Например, совершение работником юридического лица преступления, предусмотренного ст. 317 УК «Нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств», допускает привлечение виновного работника к уголовной ответственности (субъект преступления – физическое лицо), а юридического лица – к гражданско-правовой ответственности по возмещению вреда, причиненного преступлением, совершенным работником данного юридического лица.

Кроме того, согласно ч. 7 ст. 4.8 КоАП привлечение к административной ответственности должностного лица юридического лица не

освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Это правило может быть применено и в рассматриваемой ситуации, поскольку административное правонарушение и преступление являются разновидностями противоправного поведения и в ряде случаев отличаются по своему содержанию только размером причиненного вреда.

Предложенное решение рассматриваемого вопроса может быть применено в первую очередь в ситуациях совершения преступлений с признаками административной преюдиции. Однако если в действиях должностного лица юридического лица сразу усматриваются признаки состава преступления (незаконное распространение или иное незаконное использование объектов авторского права, сопряженное с получением дохода в крупном размере, предусмотренное ч. 2 ст. 201 УК), то привлечение юридического лица одновременно к административной ответственности по ст. 9.21 КоАП недопустимо. В последнем примере административный процесс в отношении юридического лица начинаться не должен, а начатый подлежит прекращению по п. 1 ч. 2 ст. 9.6 ПИКоАП (отсутствие в деянии состава административного правонарушения).

Изменилась норма КоАП, устанавливающая ответственность военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине. Военнослужащие, проходящие военную службу в Вооруженных силах Республики Беларусь, других войсках и воинских формированиях, военнообязанные во время прохождения сборов, а также лица начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов финансовых расследований, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям несут ответственность за совершение административных правонарушений на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены административные взыскания в виде исправительных работ или административного ареста, а к военнослужащим срочной службы – еще и штраф. В ранее действовавшем КоАП ст. 15 закрепляла положение о том, что лица, на которых распространяется статус военнослужащего, а также лица рядового и начальствующего составов органов внутренних дел несут ответственность за административные правонарушения по дисциплинарным уставам. За нарушение правил пожарной безопасности, дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, а также за административные таможенные правонарушения, нарушение правил получения, расходования, учета, хранения драгоценных металлов и камней во всех видах либо из-

делий, их содержащих, а также сбора и сдачи в государственный фонд их лома и отходов эти лица несут административную ответственность на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены исправительные работы и административный арест, а к военнослужащим срочной военной службы – еще и штраф.

Однако ст. 11.10 ПИКоАП определяет, что орган, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, может вынести постановление о передаче материалов дела по месту работы (службы) лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения его к дисциплинарной ответственности. Из этого следует, что сотрудники милиции за любое административное правонарушение могут нести дисциплинарную ответственность, но по усмотрению органа, к подведомственности которого относится данное правонарушение, за исключением случаев, когда в санкции статьи Особенной части КоАП предусмотрены такие виды административных взысканий, как лишение специального права, лишение права заниматься определенной деятельностью, конфискация, взыскание стоимости предмета административного правонарушения, а также если повторное совершение административного правонарушения влечет уголовную ответственность.

Существенные изменения претерпели нормы, устанавливающие систему и виды административных взысканий. В перечень административных взысканий включены такие новые для КоАП виды, как лишение права заниматься определенной деятельностью и депортация.

Лишение права заниматься определенной деятельностью на срок от шести месяцев до одного года применяется в качестве основного или дополнительного административного взыскания за административные правонарушения, связанные с занятием видом деятельности, на осуществление которой требуется специальное разрешение (лицензия), если будет признано невозможным сохранение за физическим или юридическим лицом права заниматься таким видом деятельности (ст. 6.9 КоАП). По сути, в данном случае суд, налагающий такое административное взыскание, прекращает действие лицензии на определенный срок.

Депортация как мера административного принуждения действует в Беларуси с 1999 г. Введением в КоАП соответствующих норм (ст. 6.2, 6.3, 6.11) депортация легализована в белорусском законодательстве в качестве самостоятельного вида административного взыскания и включена в систему видов административных взысканий, предусмотренную ч. 1 ст. 6.2 КоАП. Так, за совершение административных

правонарушений применяются следующие виды административных взысканий:

- предупреждение;
- штраф;
- исправительные работы;
- административный арест;
- лишение специального права;
- лишение права заниматься определенной деятельностью;
- конфискация;
- депортация;
- взыскание стоимости.

Система взысканий, как и любая другая система, характеризуется целостностью и упорядоченностью. Целостность означает, что все указанные в ст. 6.2 КоАП виды взысканий обладают общими специфическими признаками и образуют арсенал государственно-принудительных мер карательного характера, применяемых судом и уполномоченными органами государственного управления к физическим лицам, признанным виновными в совершении административных правонарушений, и юридическим лицам, подлежащим ответственности согласно КоАП.

Целостность системы мер административной ответственности подразумевает также, что перечень взысканий, закрепленный в ст. 6.2 КоАП, является исчерпывающим. Это означает, что суд или иной орган, ведущий административный процесс, в случае привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц не может применить к ним меру государственного принуждения, которая не включена в рассматриваемую систему. Соответственно расширяться или сокращаться перечень взысканий может только одним способом – путем принятия закона о внесении изменений или дополнений в КоАП.

Упорядоченность в качестве признака системы административных взысканий подразумевает размещение видов взысканий в определенной последовательности: от менее строгого к более строгому. Именно в соответствии с данным принципом построена система уголовных наказаний, закрепленная в ст. 48 УК.

Анализ порядка размещения взысканий в ч. 1 ст. 6.2 КоАП позволяет утверждать, что данный перечень административных взысканий не в полной мере систематизирован. Вначале в порядке возрастания степени строгости расположены четыре вида взысканий, которые применяются только в качестве основных (предупреждение, штраф, исправительные работы и административный арест). Далее следовало бы расположить две следующие группы административных взы-

сканий: те, которые могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных, и те, которые могут применяться только в качестве дополнительных взысканий. Однако за лишением специального права и лишением права заниматься определенной деятельностью следует конфискация, применяемая только как дополнительное взыскание, а после чего – депортация, которая может назначаться в качестве как основного, так и дополнительного административного взыскания. Это нарушает определенную последовательность, поэтому логичнее было бы поменять конфискацию и депортацию местами в перечне взысканий.

Кроме этого следует отметить куда более существенный недостаток системы административных взысканий: данная система не имеет того практического значения, которым наделена система наказаний в УК. Построение системы наказаний в зависимости от увеличения степени строгости наказания дает возможность суду, который назначает наказания, четко разграничивать различные виды наказаний. Это позволяет разрешать вопросы, связанные с применением обратной силы уголовного закона или назначением более мягкого наказания, чем предусмотрено в санкции статьи Особенной части, когда применяется ст. 70 УК, или при замене наказания более мягким, при наличии оснований, предусмотренных ст. 91–93 и 120 УК. Ст. 8.6 КоАП также предусматривает замену административного взыскания более мягким вследствие болезни, однако существующий перечень административных взысканий не может однозначно разрешить вопрос о том, какое из взысканий, которые могут применяться в качестве основных, является более строгим.

Эта непоследовательность законодателя в построении двух различных систем мер государственного принуждения не совсем понятна, поскольку обе эти системы отражают содержание и основные направления карательной политики государства. Поэтому было правильнее, если бы обе эти системы строились на одних принципах и взаимодополняли друг друга.

Ч. 1 ст. 1.1 КоАП определяет основания и условия административной ответственности. Однако в отличие от УК, где в ч. 1 ст. 10 указаны основания уголовной ответственности, действующее административно-деликтное законодательство не содержит такой нормы. В КоАП 1984 г. вопрос об основаниях административной ответственности не поднимался, поскольку единственным основанием административной ответственности было совершение физическим деликтоспособным лицом административного правонарушения.

Анализ гл. 2–4 КоАП позволяет говорить о том, что действующее административно-деликтное законодательство предусматривает следующие основания административной ответственности:

1) совершение физическим лицом виновного деяния, запрещенного КоАП, в виде:

- оконченного административного правонарушения;
- покушения на административное правонарушение;
- соучастия в административном правонарушении;

2) совершение юридическим лицом виновного деяния, за которое установлена административная ответственность юридических лиц.

Данные основания целесообразно было бы указать в ч. 2 ст. 4.1 КоАП, поскольку они логически вытекают из определения административной ответственности. Административная ответственность согласно ст. 4.1 КоАП выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности в соответствии с КоАП.

Однако указанный перечень оснований административной ответственности не является исчерпывающим. В перечень административных взысканий, содержащихся в ст. 6.2 КоАП, включены исправительные работы, которые устанавливаются на срок от одного до двух месяцев и отбываются по месту работы физического лица, освобожденного от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности.

Согласно ст. 86 УК лицо, впервые совершившее преступление, не представляющее большой общественной опасности, или менее тяжкое преступление и возместившее ущерб, либо уплатившее доход, полученный преступным путем, либо иным образом устранившее нанесенный преступлением вред, может быть освобождено от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности, если будет признано, что для его исправления достаточно применения мер административного взыскания.

К такому лицу могут быть применены следующие меры административного взыскания:

- 1) штраф в пределах от 5 до 30 базовых величин;
- 2) исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с удержанием 20 % из заработка;
- 3) административный арест на срок до 15 суток;
- 4) лишение специального права на срок от трех месяцев до трех лет.

В таком случае не возникает правовое состояние судимости и к лицу, в отношении которого применено освобождение от уголовной ответственности с привлечением к административной ответственности, не применяются не только уголовное наказание и иные меры уголовной

ответственности, но и принудительные меры безопасности и лечения для лиц, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией.

Санкции статей особенной части КоАП не содержат указание на такой вид административного взыскания, как исправительные работы. Следовательно они включены в систему административных взысканий исключительно для лиц, освобождаемых от уголовной ответственности в порядке, предусмотренном ст. 86 УК. Таким образом, еще одним основанием административной ответственности является совершение физическим лицом впервые преступления, не представляющего большой общественной опасности, или менее тяжкого преступления при условии освобождения от уголовной ответственности.

Вместе с тем нормы КоАП содержат лишь общие положения об административных взысканиях, которые могут налагаться на таких лиц. В ПИКоАП и УПК Республики Беларусь процедура привлечения лица, освобожденного от уголовной ответственности в порядке ст. 86 УК, к административной ответственности не предусмотрена.

4.2. Основные направления развития и совершенствования административно-процессуального и процессуально-исполнительного законодательства

Впервые в истории отечественного административного законодательства процессуальные нормы были отделены от материальных. Это позволило более четко и полно регламентировать процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях, закрепить права и обязанности всех участников административно-деликтного процесса.

Несмотря на то что основные принципы и ключевые положения процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях остались неизменными, новое процессуальное законодательство претерпело значительные изменения.

Во-первых, согласно ч 1 ст. 3.1. ПИКоАП количество органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, сократилось до 28, а в гл. 16 КоАП 1984 г. полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях наделялись 48 органов. Произошли изменения и в перечне категорий дел, относящихся к подведомственности того или иного органа. Так, согласно ст. 203 КоАП 1984 г. должностные лица органов внутренних дел были уполномочены рассматривать 33 состава административных правонарушений, а сейчас в их подведомственности оказался уже 61 состав.

Особого внимания заслуживает положение ч. 2 ст. 3.29 ПИКоАП, согласно которому должностные лица органов, ведущих административный процесс, составляют протоколы об административных правонарушениях, рассматривают дела об административных правонарушениях, налагают предусмотренные КоАП административные взыскания в пределах предоставленных им полномочий и только при исполнении служебных обязанностей. Эти лица наделяются полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению решением соответствующего государственного органа. Таким решением в отношении должностных лиц органов внутренних дел стало постановление МВД Республики Беларусь от 1 марта 2010 г. № 47 «О наделении должностных лиц органов внутренних дел полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению».

Внимательного рассмотрения требует положение ч. 3 ст. 10.3 ПИКоАП, согласно которому в случае, когда физическое лицо признало себя виновным в совершении административного правонарушения и выразило согласие на применение к нему административного взыскания без составления протокола об административном правонарушении и возмещение вреда в случае его причинения, протокол об административном правонарушении не составляется. Лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, выносится постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа на физическое лицо в размере низшего предела штрафа, предусмотренного санкцией статьи Особенной части КоАП, а в случае его неустановления – не более 0,5 базовой величины, которое вступает в законную силу с момента его вынесения. Таким образом, данная норма существенно расширяет перечень статей КоАП, по которым сотрудники органов внутренних дел обладают полными юрисдикционными полномочиями.

Постановление о наложении административного взыскания должно содержать: дату и место его составления; наименование органа, должность и фамилию лица, вынесшего постановление; сведения о лице, привлекаемом к административной ответственности; время, место и обстоятельства совершения административного правонарушения с указанием статьи Особенной части КоАП, предусматривающей ответственность за данное правонарушение; отметку о том, что лицу, привлекаемому к административной ответственности, разъяснены его права и обязанности; принятое решение. Постановление подписывается

лицом, его составившим, и лицом, привлекаемым к административной ответственности.

Республика Беларусь является одной из немногих стран СНГ, сохранивших в качестве признака преступлений административную преюдицию. В действующем уголовном законе содержится 31 норма с административной или дисциплинарной преюдицией.

В настоящее время при квалификации преступлений, содержащих признак административной преюдиции, возникают некоторые трудности. В частности, на практике вызывает разногласия толкование признаков «такого же нарушения», что связано с различиями в описании признаков аналогичных противоправных деяний в тексте КоАП и УК.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП административным правонарушением признает не только деяние в виде оконченного административного правонарушения, но и деяние в виде покушения на административное правонарушение. Применительно к покушению ч. 2 ст. 2.3 КоАП содержит существенное уточнение: административная ответственность за покушение на административное правонарушение наступает в случаях, прямо предусмотренных статьями Особенной части КоАП. Среди норм УК, предусматривающих ответственность за преступление с административной преюдицией, только одна норма (ч. 1 ст. 371 УК) связана преюдициальной связью с нормой КоАП, в которой предусмотрена ответственность за покушение на административное правонарушение (ст. 23.29 КоАП). Уголовная ответственность по ч. 1 ст. 371 УК наступает в случае, если умышленное незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь было совершено в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение. Однако в ст. 23.29 КоАП предусмотрена административная ответственность не только за незаконное пересечение государственной границы, но и за покушение на такое пересечение. В то же время, учитывая высокую интенсивность внесения изменений в законодательство об административной ответственности, не исключается возможность расширения в будущем круга наказуемых деяний за счет отнесения к ним новых видов покушения на правонарушение. В контексте преступлений с административной преюдицией возникает вопрос о том, является ли покушение на соответствующее административное правонарушение основанием для признания его «таким же нарушением»?

Аналогичный вопрос возникает и применительно к соучастию в совершении административного правонарушения. В ст. 2.4 КоАП закреплены нормы об ответственности соучастников в административном

правонарушении. Данные положения позаимствованы из уголовного права, но они имеют определенную специфику (сужен круг соучастников, указан исчерпывающий перечень пособничества в совершении административного правонарушения и др.). Анализ норм КоАП порождает ряд вопросов в обоснованности административной ответственности за некоторые виды соучастия. Например, ст. 11.33 КоАП не признает административным правонарушением покушение на изготовление или сбыт проездных документов. Но пособничество в подделке проездных документов согласно п. 4 ч. 7 ст. 2.4 КоАП влечет административную ответственность. Разве пособничество в этом случае является более вредным (или опасным), чем покушение?

И.О. Грунтов, исследовавший в уголовном праве институт административной преюдиции, не без оснований отмечал, что лицо, участвующее в совершении повторного нарушения, должно быть исполнителем предыдущего правонарушения. Действия пособника или организатора административного правонарушения фактически подпадают под мало-значительное правонарушение, что предопределяет вопрос оценки повторного нарушения¹.

Во избежание различных толкований при квалификации преступления с административной преюдицией в случае, когда предыдущее противоправное поведение лица выразилось в покушении на административное правонарушение либо в соучастии в нем, необходимо дать в уголовном законе легальное толкование понятия «такое же нарушение».

На основании изложенного возникает вопрос и о квалификации преступления, обусловленного повторным однородным нарушением. В действующем УК предусмотрены две нормы (ч. 1 ст. 188 «Клевета» и ч. 1 ст. 189 «Оскорбление»), в которых непосредственно имеется специальное указание на повторное однородное нарушение. Вместе с тем во многих нормах действующего УК, обусловленных административной преюдицией, признаки соответствующих преступлений обозначены фактически через однородные деяния. Так, в ст. 269 УК и ст. 15.11 КоАП предусмотрена ответственность за четыре альтернативных варианта порчи земли: уничтожение плодородного слоя почвы, либо невыполнение правил рекультивации земель, либо загрязнение их химическими или радиоактивными веществами, отходами производства и потребления, сточными водами, бактериально-паразитическими вредными организмами, либо иное незаконное повреждение земель. В литературе высказано мнение, что под понятием «такое же нарушение»

¹ См.: Грунтов И.О. Уголовно-правовые нормы с административной преюдицией : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Белорус. гос. ун-т. – Минск, 1985. – С. 17.

следует понимать повторное нарушение, тождественное совершенному лицом ранее в течение года (за исключением специально указанных в законе случаев повторного совершения однородного нарушения)¹. Нет оснований констатировать повторное тождественное нарушение, когда лицо нарушило, например, правила рекультивации земель в течение года после наложения административного взыскания за загрязнение земли. Однако не во всех случаях можно сделать однозначный вывод, что предыдущее нарушение было тождественным. Можно ли говорить об идентичности нарушений, если охота в запрещенном месте была совершена в течение года после наложения административного взыскания за охоту в запретное время; если незаконное использование товарного знака было совершено после незаконного использования географического указания и т. д. Слова «такой», «подобный», «тождественный» имеют разные смысловые оттенки. Из этого следует, что вопрос о тождественности повторного нарушения требует объяснения в науке уголовного права и судебной практике.

Относительно применения правовых норм с административной преюдицией важен также вопрос определения момента начала истечения годичного срока, в течение которого сохраняется возможность привлечения лица к уголовной ответственности по составам преступлений с административной преюдицией.

Белорусский правовед А.И. Лукашов считает, что во всех статьях с преюдицией состояние наказанности лица, подвергнутого административному или дисциплинарному взысканию, ограничивается годичным сроком, за точку отсчета которого берется день наложения административного или дисциплинарного взыскания (день наложения административного взыскания за несоблюдение требований превентивного надзора, повторно совершенного лицом в течение года, исчисляемого со дня наложения административного взыскания за первое такое нарушение). На это обстоятельство необходимо обратить особое внимание, имея при этом в виду, что взыскание признается наложенным с момента вынесения в порядке, установленном законом, соответствующего постановления (постановления судьи или иного должностного лица о наложении административного или дисциплинарного взыскания, постановления судьи о переводе осужденного в тюрьму). Указанный годичный срок истекает в ноль часов дня, начинающегося за соответствующим днем следующего года².

¹ См.: Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н.Ф. Ахраменка [и др.] ; под ред. А.В. Баркова, В.М. Хомича. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2010. – С. 97–98.

² См.: Лукашов А.И. Уголовное право Республики Беларусь: состояние и перспективы развития : пособие для студентов. – Минск : БГУ, 2002. – С. 51.

Время совершения преступления (упомянутый годичный срок) является обязательным признаком объективной стороны указанных преступлений с преюдицией. С его истечением совершение лицом всякого нового из названных правонарушений может влечь только административную или дисциплинарную ответственность. Выявление факта совершения нарушения по истечении годичного срока влечет прекращение уголовного дела в установленном порядке за отсутствием в деянии состава преступления. Однако согласно ст. 2.8 КоАП срок, по истечении которого физическое или юридическое лицо считается не подвергшимся административному взысканию, следует исчислять с момента окончания исполнения административного взыскания. Но день наложения и день исполнения не совпадают.

Согласно ст. 11.12 ПИКоАП постановление о наложении административного взыскания вступает в законную силу по истечении срока на обжалование, т. е. после 10 дней со дня наложения административного взыскания. Исключение составляют такие взыскания, как административный арест и депортация, постановление о наложении которых приводится в исполнение немедленно.

Окончанием исполнения постановления о наложении административного взыскания необходимо считать момент, когда лицо выполнило все ограничения, составляющие карательное содержание наложенного на него основного и дополнительного взыскания: выплатило штраф, отбыло положенный срок лишения специального права, или права заниматься определенной деятельностью, или административного ареста.

В таком случае согласно ст. 13.5 ПИКоАП в постановлении о наложении административного взыскания делается отметка об исполнении, и постановление возвращается в орган, его вынесший. Именно с этого момента и будет исчисляться срок, предусмотренный ст. 2.8 КоАП.

Такое несоответствие административного и уголовного законодательства может создать серьезные проблемы в правоприменительной практике. Например, лицо, совершившее правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 18.16 КоАП, было подвергнуто административному взысканию в виде штрафа с лишением права управления транспортным средством сроком на три года. Согласно ст. 2.8 КоАП данное лицо будет считаться подвергавшимся административному взысканию в течение года после исполнения взыскания, т. е. по истечении четырех лет. Таким образом, общий срок, в течение которого совершенное правонарушение будет иметь правовые последствия, составит четыре года. В то же время, исходя из положений ст. 32 и ст. 317¹ УК, лицо будет нести уголовную ответственность лишь в случае повторного совершения

административного правонарушения в течение года после наложения административного взыскания. Это значит, что лицо, не отбыв административного взыскания, исключается из сферы деятельности уголовного законодательства и все последующие два года лишения специального права он будет привлекаться по ч. 1 ст. 18.16 КоАП.

В целях устранения несоответствия между ст. 2.8 КоАП и ст. 32 УК, а также во избежание связанных с данным несоответствием трудностей в правоприменительной практике следует уточнить содержание ст. 32 УК.

Еще одним спорным вопросом, возникающим при квалификации преступлений с административной преюдицией, является определение момента наложения административного взыскания. Согласно ст. 1.4 ПИКоАП лицом, подвергнутым административному взысканию, признается физическое или юридическое лицо, в отношении которого вступило в законную силу постановление о наложении административного взыскания. Однако если признавать субъектами преступлений с административной преюдицией лиц, в отношении которых вступило в законную силу постановление о наложении административного взыскания, то складывается ситуация, когда случаи совершения правонарушений в течение 10 дней после наложения административных взысканий (кроме ареста и депортации) до вступления постановлений об их наложении в силу, нельзя будет квалифицировать как соответствующие правонарушения.

Верховный суд Республики Беларусь решил указанную проблему для состава преступления, предусмотренного ст. 317¹ УК. Так, в п. 14 пленума Верховного суда Республики Беларусь от 1 октября 2008 г. № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств (ст.ст. 317–318, 321 УК)» разъяснено, «что преступные деяния, ответственность за которые установлена ч. 1 ст. 317¹ УК, характеризуются умышленной формой вины и могут выражаться в совершении любого из предусмотренных ею альтернативных действий повторно в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения независимо от того, вступило постановление о наложении административного взыскания в законную силу или нет».

Определенные проблемы могут возникать при квалификации случаев совершения двух правонарушений, образующих административную преюдицию, на территории различных государств. Согласно ч. 5 ст. 1.4 КоАП гражданин Республики Беларусь и лицо без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, совер-

шившие административные правонарушения вне пределов Республики Беларусь, подлежат ответственности по КоАП Республики Беларусь, если совершенные ими деяния признаны в Республике Беларусь административными правонарушениями и наказуемы в государстве, на территории которого они были совершены, и если эти лица не были привлечены к ответственности в этом государстве. Рассмотрим различные сочетания правонарушений.

Если лицо, подвергнутое административному взысканию за совершение административного правонарушения, повторное совершение которого влечет уголовную ответственность в соответствии с УК, совершает в течение года после наложения административного взыскания такое же деяние на территории иностранного государства, где не предусмотрена уголовная или административная ответственность за такие действия, то оно не подлежит ответственности и по законодательству Республики Беларусь.

Если же такое лицо совершит деяние на территории иностранного государства, где не предусмотрена лишь уголовная ответственность (отсутствует преюдиция как условие уголовной ответственности) за такие действия, то оно подлежит ответственности по КоАП. Например, гражданин Республики Беларусь, привлеченный к ответственности по ст. 18.16 КоАП Республики Беларусь, совершивший на территории России в течение года такое же правонарушение, не может быть привлечен к ответственности в Республике Беларусь по ст. 317¹ УК, и его действия вновь должны квалифицироваться по соответствующей части ст. 18.16 КоАП.

Если лицо за совершение правонарушения, образующего административную преюдицию и совершенного на территории иностранного государства, привлекалось к ответственности в соответствии с ч. 5 ст. 1.4 КоАП Республики Беларусь, то повторный факт совершения такого же деяния на территории Беларуси должен квалифицироваться как преступление с административной преюдицией и являться основанием для привлечения к уголовной ответственности.

Если лицо за совершение правонарушения, образующего административную преюдицию и совершенного на территории иностранного государства, привлекалось к ответственности по законодательству об административных правонарушениях иностранного государства, то повторный факт совершения такого же деяния на территории Беларуси не может квалифицироваться как преступление с административной преюдицией и не является основанием для привлечения к уголовной ответственности по УК, поскольку в ст. 8 УК не содержится указания на

преюдициальное значение привлечения лица к административной ответственности на территории иностранного государства.

Сложность теоретического осмысления и выработки четких методических рекомендаций по применению рассматриваемой совокупности правовых норм обусловлена тем, что они относятся к различным отраслям правовой системы Республики Беларусь. К сожалению, не всегда положения одного действующего закона воспринимаются в другом в том же ключе или изменяются в связи с принятием нового закона.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении – главная в административном процессе, поскольку именно на этой стадии принимается акт, в котором компетентный орган официально дает правовую оценку совершенному деянию, признает физическое или юридическое лицо виновным или невиновным в совершении правонарушения и определяет меру административного воздействия.

Дело об административном правонарушении, по общему правилу, рассматривается в 15-дневный срок со дня получения судьей, должностным лицом органа, ведущего административный процесс, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

В соответствии с ч. 2 ст. 11.2 ПИКоАП дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест или депортацию, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, но не позднее 48 часов с момента административного задержания физического лица в случае, если такое задержание было осуществлено и личность задержанного установлена.

Отсутствие официальных толкований данной нормы привело к тому, что суды возвращают все дела об административных правонарушениях по статьям КоАП, санкции которых предусматривают наложение административных взысканий в виде ареста, с требованием обеспечить явку в суд лиц, в отношении которых ведется административный процесс, чтобы рассмотреть дело об административном правонарушении в день получения материалов.

Полагаем, применение положений ч. 2 ст. 11.2 ПИКоАП во всех случаях ведения административного процесса по делам об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест или депортацию, не совсем согласуется с нормами гл. 8, 10 и 11 ПИКоАП.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 8.4 ПИКоАП физическое лицо, совершившее административное правонарушение, за которое в качестве

административного взыскания предусмотрены административный арест или депортация, может быть задержано на срок свыше 3 часов, но не более чем на 72 часа. При осуществлении административного задержания на срок свыше 3 часов дело об административном правонарушении по окончании подготовки согласно ст. 10.30 ПИКоАП направляется в суд немедленно. В таком случае срок рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренный ч. 2 ст. 11.2 ПИКоАП, будет соблюдаться.

Однако перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию по отдельным делам об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест или депортацию, обуславливает необходимость совершения таких процессуальных действий, производство которых не позволяет осуществить подготовку дела об административном правонарушении и направить его на рассмотрение в срок, чтобы оно было рассмотрено не позднее 48 часов с момента административного задержания физического лица в случае, если такое задержание было осуществлено и личность задержанного установлена (например, в случае необходимости проведения различных видов экспертиз, направления запроса в компетентные органы иностранных государств). В таких случаях административное задержание может применяться в целях пресечения противоправной деятельности, установления личности, пресечения сокрытия или уничтожения доказательств на срок не более 3 часов, а подготовка дела осуществляется не позднее 10 суток, после чего дело направляется на рассмотрение в суд не позднее 5 суток после окончания подготовки.

Осуществлять повторное задержание по окончании подготовки дела об административном правонарушении в целях обеспечения участия при рассмотрении дела об административном правонарушении и обеспечения исполнения административного взыскания в виде административного ареста или депортации нецелесообразно, поскольку дело об административном правонарушении согласно ч. 1 ст. 11.4 ПИКоАП может быть рассмотрено и в отсутствие физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, а статьи Особенной части КоАП не содержат абсолютно определенных санкций, предусматривающих в качестве взыскания только административный арест или депортацию.

В такой ситуации рассмотреть дело об административном правонарушении не позднее 48 часов с момента административного задержания физического лица просто невозможно.

Сокращенный срок рассмотрения дел об отдельных административных правонарушениях был предусмотрен в КоАП 1984 г. Так, в соответствии со ст. 257 КоАП 1984 г. дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 156 «Мелкое хулиганство», рассматри-

валось в течение суток, а лицо, совершившее данное правонарушение, в соответствии с ч. 3 ст. 242 «Сроки административного задержания» задерживалось до рассмотрения дела.

По нашему мнению, применение срока рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 11.2 ПИКоАП Республики Беларусь, должно обуславливаться не наличием в санкции статьи Особенной части КоАП таких видов взысканий, как административный арест или депортация, а сроком, на который применена такая мера обеспечения административного процесса, как административное задержание. Если последнее осуществлялось на срок не более 3 часов, то подготовка и рассмотрение дела должны осуществляться в общие сроки (10 и 15 дней соответственно). И только при задержании лица, в отношении которого ведется административный процесс, на срок свыше 3 часов дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено не позднее 48 часов с момента административного задержания физического лица, если личность задержанного установлена.

В соответствии со ст. 4.1 КоАП административная ответственность выражается в наложении административного взыскания. Реализация санкции путем исполнения постановления должна побудить правонарушителя в будущем воздержаться от совершения правонарушений, оказать на него и других граждан воспитательное воздействие. Однако в настоящее время имеются серьезные проблемы, связанные с исполнением наложенных взысканий. Например, взыскаемость штрафов за 2011 г. составила около 65 % (из 144 528 144 193 р. в бюджет поступило только 94 463 689 345 р.). На 11 декабря 2014 г. ситуация еще больше ухудшилась: из 225,6 млрд р., наложенных в качестве штрафов, взыскано лишь 60,3 млрд р., что составляет 26,7 %¹. Одним из направлений деятельности по решению указанных проблем является совершенствование правовых норм, регламентирующих порядок исполнения административных взысканий.

Согласно ч. 4 ст. 13.2 ПИКоАП постановление о наложении административного взыскания обращается к исполнению судом, органом, ведущим административный процесс, вынесшими это постановление. Вместе с тем ПИКоАП не содержит норм, устанавливающих процедуру обращения постановления о наложении взыскания к исполнению, как это сделано в уголовно-процессуальном законодательстве. Так, вступившие в законную силу приговор, определение, постановление согласно ч. 3 ст. 399 УПК обращаются к исполнению судом, их постановившим, не позднее 3 суток со дня вступления их в законную силу.

¹ Данные приведены в соответствии со статистической информацией единого государственного банка данных о правонарушениях.

В соответствии с ч. 1 ст. 401 УПК судом вместе с копией приговора направляется письменное распоряжение об исполнении приговора в орган, который в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством обязан обеспечить его исполнение. Аналогичные нормы могли бы быть закреплены и в ст. 13.2 ПИКоАП.

По смыслу ст. 13.2 ПИКоАП под обращением постановления о наложении административного взыскания к исполнению следует понимать передачу вступившего в законную силу постановления органам (должностным лицам), которые согласно статьям гл. 15–21 ПИКоАП уполномочены приводить в исполнение постановления о наложении административных взысканий.

В соответствии с ч. 1 ст. 13.2 ПИКоАП постановление о наложении административного взыскания подлежит исполнению по истечении срока обжалования (опротестования), если жалоба (протест) не была подана в установленный срок, за исключением постановлений о наложении штрафа, который взыскивается на месте, и штрафа, который налагается в соответствии с ч. 3 ст. 10.3 ПИКоАП, а также административного ареста и депортации, которые вступают в законную силу с момента их вынесения и соответственно обращаются к исполнению немедленно.

При обжаловании (опротестовании) постановления о наложении административного взыскания оно подлежит исполнению после оставления жалобы (протеста) без удовлетворения.

Представляется целесообразным установить предельный срок направления постановления о наложении административного взыскания в орган (должностному лицу), уполномоченный приводить в исполнение постановления о наложении административных взысканий.

Проблемы, связанные с применением сроков давности исполнения постановления о наложении административного взыскания, обусловлены в первую очередь несовершенством ст. 13.6 ПИКоАП. Действующая редакция указанной статьи, согласно которой не подлежит исполнению постановление о наложении административного взыскания, если оно не было обращено к исполнению в течение трех месяцев со дня вступления его в законную силу, практически исключает ее применение в отношении вынесенных постановлений о наложении административного взыскания.

Например, согласно ст. 15.2 ПИКоАП постановление о наложении административного взыскания в виде штрафа исполняется должностным лицом органа, ведущего административный процесс, вынесшего постановление, а в случае вынесения постановления судом – судебным исполнителем. Следовательно обращение вступившего в законную силу

постановления о наложении штрафа, вынесенное руководителем территориального органа внутренних дел (или его заместителями), будет осуществляться путем передачи постановления должностному лицу, которое проводило подготовку дела об административном правонарушении, поскольку в настоящее время в штатах территориальных органов внутренних дел не предусмотрено должностей, в круг обязанностей которых входило бы приведение в исполнение административных взысканий, наложенных от имени органов внутренних дел. Вступившее в законную силу постановление о наложении штрафа, вынесенное судьей, будет обращаться к исполнению путем его передачи судебному исполнителю.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу по истечении срока на обжалование и опротестование, если оно не было обжаловано (опротестовано) в порядке, установленном ПИКоАП, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 и 31 ст. 10.3.

Постановление о наложении административного взыскания в виде административного ареста приводится в исполнение немедленно и не требует какой-либо особой процедуры обращения к исполнению. Поэтому применение срока давности исполнения постановления о наложении административного взыскания возможно лишь в ситуации, когда по каким-либо причинам вступившее в законную силу постановление о наложении административного взыскания не будет направлено судьей или органом (должностным лицом), его вынесшим, в орган (должностному лицу), уполномоченный приводить его в исполнение.

Для всех иных случаев необходимо констатировать тот факт, что в настоящее время в законодательстве об административных правонарушениях отсутствуют предельные сроки исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

Создавшееся положение не согласуется с целями наложения административного взыскания и идет вразрез с практикой исполнения приговоров по уголовным делам. Воспитательный эффект от наложения административного взыскания может быть достигнут лишь в том случае, если оно будет приведено в исполнение в течение небольшого временного интервала после факта совершения административного правонарушения и осуждения поведения правонарушителя в процессе рассмотрения дела об административном правонарушении. Применение административного взыскания через 10 лет нецелесообразно.

В правовых нормах, регламентирующих применение уголовных наказаний, являющихся более суровыми мерами государственного при-

нуждения, установлены предельные сроки их применения. Так, согласно ч. 1 ст. 84 УК лицо освобождается от основного и дополнительного наказаний, если обвинительный приговор не был приведен в исполнение в следующие сроки, считая со дня вступления его в законную силу: один год – при осуждении к наказанию, не связанному с лишением свободы; два года – при осуждении к аресту или лишению свободы на срок не свыше двух лет.

С учетом изложенного считаем необходимым установить годичный срок давности приведения административного взыскания в исполнение. Помимо случаев приостановления течения срока давности исполнения постановления о наложении административного взыскания необходимо предусмотреть и случаи прерывания течения указанного срока давности. Течение срока давности должно прерываться, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения административного взыскания. Под уклонением в данном случае следует понимать любые действия лица, привлеченного к административной ответственности, направленные на воспрепятствование применению к нему ограничений личного, материального, организационного и иного характера: обман, сокрытие имущества, подлежащего конфискации, или на которое может быть обращено принудительное взыскание штрафа, документов, удостоверяющих специальное право, и др.

В деятельности органов внутренних дел возникают проблемы, связанные с исполнением постановлений о наложении административного ареста в случаях, когда лицо, в отношении которого вынесено постановление, находится в местах лишения свободы или лечебно-трудовом профилактории. С учетом продолжительности срока нахождения лица в указанных учреждениях, более строгого характера таких мер государственного принуждения, как уголовное наказание и направление в лечебно-трудовой профилакторий, отдаленности момента осуждения противоправного деяния от непосредственного исполнения административного ареста достижение воспитательных и предупредительных целей данного административного взыскания маловероятно. Поэтому целесообразно дополнить ст. 13.4 ПИКоАП «Прекращение исполнения постановления о наложении административного взыскания» абзацем седьмым следующего содержания:

«нахождения лица, в отношении которого вынесено постановление о наложении административного взыскания в виде административного ареста, в следственном изоляторе, исправительном учреждении, исполняющем наказание в виде лишения свободы, арестном доме, или лечебно-трудовом профилактории».

В связи с обозначенной выше проблемой взыскаемости наложенных штрафов возникла необходимость пересмотра действующей процеду-

ры принудительного взыскания штрафа. Согласно ст. 15.4 ПИКоАП принудительное взыскание штрафа, наложенного на физическое лицо, индивидуального предпринимателя или юридическое лицо в настоящее время осуществляется судами. В целях повышения взыскаемости наложенных сумм штрафов назрела необходимость обратиться к российскому опыту принудительного взыскания штрафа. В соответствии с ч. 4 ст. 32.2 КоАП Российской Федерации при неуплате в установленные сроки штрафа копия постановления о наложении штрафа направляется судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление в отношении физического лица, в организацию, в которой работает лицо, привлеченное к административной ответственности, работает, учится либо получает пенсию, для удержания суммы административного штрафа из его заработной платы, стипендии, пенсии или из иных доходов, а в отношении юридического лица – в банк или иную кредитную организацию для взыскания суммы штрафа из денежных средств или из доходов юридического лица.

Установление аналогичной процедуры в ст. 15.4 ПИКоАП, а также закрепление обязанности администрации вышеуказанных организаций уведомлять суд, органы, вынесшие постановление о наложении штрафа, об удержании или невозможности удержания суммы штрафа, с одной стороны, снизит нагрузку на суды, а с другой – расширит возможности должностных лиц органов, ведущих административный процесс, по исполнению наложенных административных взысканий. И только в случае, если физическое лицо, подвергнутое штрафу, не работает или взыскание суммы штрафа из его заработка или иных доходов невозможно, либо в случае отсутствия денежных средств на счете индивидуального предпринимателя или юридического лица, подвергнутого штрафу, постановление о наложении штрафа будет направляться в суд для обращения административного взыскания на имущество, принадлежащее физическому или юридическому лицу.

5. Способы обеспечения дисциплины и законности в области государственного управления и их совершенствование

5.1. Прокурорский надзор в системе государственного управления Республики Беларусь, направления реализации полномочий

Как управленческая категория контрольно-надзорная деятельность исторически связана с государственным управлением, а его возникновение, в свою очередь, – с общественным процессом труда 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 функций реализуется обратная связь, позволяющая субъекту управления получить информацию о результатах управляющего воздействия, и при необходимости скорректировать это воздействие.

Надзорная функция является основной для специальных органов исполнительной власти – государственных инспекций.

Надзор как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, юридическими лицами, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

В зависимости от субъектов, осуществляющих надзорную деятельность, выделяют: административный надзор и общий надзор прокуратуры.

Вопросы, связанные с организацией и деятельностью прокуратуры в целом и в административно-правовой области в частности, урегулированы Конституцией и законом Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь». Прокуратура – единая и централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь, а также выполняющих иные функции, установленные законодательными актами.

Согласно ст. 125 Конституции 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 возлагается на генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров.

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 уравнивать 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 указанного закона является точное и единообразное исполнение законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, местными представительными, исполнительными и распорядительными органами, общественными объединениями, религиозными и другими организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями.

Такой надзор осуществляется как в отношении индивидуальных актов, так и в отношении нормативных актов. Особо стоит отметить, что несоответствие закону нормативных актов влечет за собой многочисленные нарушения прав граждан, а также других участников правовых отношений, в том числе органов государства, общественных организаций.

В перечень объектов прокурорского надзора не включены Администрация и Управление делами Президента.

¹ Кеник А.А. Прокурорский надзор. – Минск : Амалфея, 2008. – С. 223.

В теории права предмет надзора за исполнением законодательства, его содержание рассматриваются более широко. В предмет включаются:

- законность и обоснованность правовых актов, издаваемых названными выше органами государственной власти, государственного и хозяйственного управления, общественными и политическими организациями и движениями, а также должностными лицами. Это различного рода постановления, распоряжения, приказы, инструкции, решения и иные правовые акты, которые могут носить как общий, так и индивидуальный характер;
- 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;
- соблюдение органами государственной власти и управления, их должностными лицами прав и законных интересов предпринимателей, особенно в сфере производства, отечественных производителей;
- соблюдение законности в экономической деятельности, при приватизации объектов государственной собственности¹.

В соответствии со ст. 27 закона о прокуратуре при осуществлении надзора за исполнением законодательства прокурор в пределах своей компетенции имеет право:

- 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;
- 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. Должностные лица и индивидуальные предприниматели обязаны исполнить требование прокурора в порядке и сроки, установленные законодательными актами, и о результатах сообщить прокурору;
- вызывать должностных лиц и иных граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и требовать объяснений об обстоятельствах, связанных с нарушением законодательства;

¹ См.: Кеник А.А. Прокурорский надзор. – С. 226.

– 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;

- проверять законность административного задержания граждан и применения к ним административных взысканий;
- 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:

- опротестовывает правовые акты и решения (действия) республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, других организаций, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, а в случаях, предусмотренных законодательными актами, отменяет их;
- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию;
- дает письменные указания по делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законодательными актами, и направляет их органам, ведущим административный процесс;
- в установленном порядке вносит представления, выносит предписания и официальные предупреждения, обязательные для исполнения соответствующими государственными органами и иными организация-

ми, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями;

- вносит в порядке, установленном законодательными актами, предложение о роспуске местного представительного органа в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства;

- 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;

- составляет протоколы об административных правонарушениях (полномочия прокурора по составлению протоколов об административных правонарушениях закреплены в п. 7 ч. 1 ст. 3.30 ПИКоАП);

- выносит постановления о возбуждении дисциплинарного производства или о привлечении к материальной ответственности;

- выносит в случаях, предусмотренных законодательными актами, постановления о выселении в административном порядке;

- выносит постановления о возбуждении уголовного дела.

Формы и методы осуществления надзорной деятельности могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся информации. Проверки могут планироваться заранее, но в основном это проверки текущего характера.

Методами общенадзорной деятельности прокурора являются:

- проверка правовых актов и решений, издаваемых поднадзорными органами (каковы компетенция и форма его издания, не наносит ли его исполнение ущерб государству, не ущемляет ли законные права и интересы граждан и т. п.);

- проверка исполнения законов в деятельности органов управления, предприятий, учреждений, организаций;

- участие прокурора в заседаниях органов государственного управления. Согласно ст. 11 закона о прокуратуре 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 Республики Беларусь, органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов и иных государственных организаций;

- использование материалов контрольно-ревизионных органов;

- рассмотрение обращений граждан и организаций, осуществление личного приема граждан;

- обобщение судебно-следственной практики;

- обобщение и изучение публикуемых в печати сообщений о нарушении законности.

К юридическим формам (актам) реагирования прокурора на выявленные нарушения законности 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).

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 другой прокурорский работник по их поручению 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 Республики Беларусь, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, других организаций, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 39 закона о прокуратуре).

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 принесшими его прокурором или его заместителем либо вышестоящим прокурором.

В случае отклонения протеста прокурора или его заместителя, принесенного в порядке, предусмотренном законом о прокуратуре (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 выше 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 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).

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).

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 чем 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. Вышестоящий прокурор обязан рассмотреть жалобу в 10-дневный срок со дня ее поступления и о 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).

Официальное предупреждение, выносимое прокурором или его заместителем, направляется должностному лицу, иному гражданину, в отношении которых оно вынесено, либо объявляется им лично под расписку.

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.

5.2. Система государственного контроля в Республике Беларусь и ее роль в государственном управлении, основные направления совершенствования

Контроль – эта система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров.

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.

Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Во-вторых, объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон, как правило, предоставляет свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда – необхо-

димость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий.

В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого.

В-четвертых, в 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 личных 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 нормативных правовых актов по проверяемым вопросам.

Сущность контроля заключается:

- в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- выявлении причин и условий, способствующих правонарушению;
- принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

В зависимости от того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают контроль:

- предварительный;
- текущий;
- последующий.

Контроль за органами исполнительной власти, осуществляемый со стороны других органов (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется внешним, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы – внутренним.

В зависимости от содержания государственный контроль подразделяется:

- на общий (охватывает всю деятельность подконтрольных объектов);
- 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 государственных органов различают:

- контроль Президента Республики Беларусь;
- контроль органов представительной (законодательной) власти;
- контроль органов исполнительной власти;
- судебный контроль.

Различают контроль сплошной и выборочный, фактический (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. Основные принципы контроля: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны. Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, это 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:

- контроль в процессе формирования органов управления;
- контроль за содержанием деятельности аппарата государственного управления, фактическими результатами, 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 определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение в жизнь которой возлагается на соответствующие органы государственного управления.

Комитет государственного контроля является государственным органом, образуемым Президентом и осуществляющим контроль за обес-

печением конституционных полномочий Президента, 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 в соответствии со ст. 6 Конституции Республики Беларусь, закрепляющей принцип разделения властей. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга.

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, принципах регулирования труда и занятости, охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, принципах осуществления отношений собственности и др.

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, ответов правительства.

Депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе обратиться с запросом к премьер-министру, членам правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых парламентом.

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 социаль-

ного 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 исполкома.

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 (исполкомы, местные администрации).

Контроль органов исполнительной власти подразделяется:

- на общий;
- внутриведомственный;
- надведомственный.

Общий контроль осуществляется органами 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 подведомственности 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 работы подчиненных органов, учреждений, организаций.

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 лежит проверка исполнения, контроль за точным выполнением 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, организующих проверку или осуществляющих ее. Поэтому вопрос об отмене, изменении или приостановлении акта управления либо иного юридического действия решается в ходе контроля. Надведомственный контроль осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его проводят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

Так, контроль за выполнением всеми юридическими и хозяйствующими субъектами законодательства о труде осуществляет Министерство труда и социальной защиты, контроль в сфере правопорядка – Министерство юстиции и Министерство внутренних дел, 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.

Методы контроля органами исполнительной власти: ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивание отчетов должностных лиц, проверки публикаций в печати и жалоб граждан, проверки законности принятых актов управления и др.

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важную роль играет *судебный контроль*. Суд – единственный орган государства, на который Конституция Республики Беларусь и текущее законодательство возлагают осуществление правосудия (гл. 6 Конституции).

В соответствии с декретом Президента от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь» Верховный суд и Высший хозяйственный суд объединены, образовав единый высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и экономическим делам – Верховный суд, возглавляющий систему судов общей юрисдикции Республики Беларусь. Хозяйственные суды областей (г. Минска) переименованы в экономические суды областей (г. Минска).

Согласно ст. 5 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей (КоСУиСС) судебную систему Республики Беларусь составляют:

- Конституционный суд Республики Беларусь – орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства;

- общие суды, осуществляющие правосудие посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства;

- экономические суды, осуществляющие правосудие посредством экономического и административного судопроизводства.

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 Основному Закону, утверждение законности в нормотворчестве и правоприменении.

Конституционный суд Республики Беларусь по предложениям Президента, Палаты представителей Совета Республики, Верховного суда, Совета Министров дает заключения о соответствии:

- законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

- актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам Президента;

- постановлений Совета Министров, актов Верховного суда, генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента;

- актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента (ст. 22 КоСУиСС).

Нормативные правовые акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу в порядке, определяемом законом.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный суд по предложениям Президента дает заключения о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции Республики Беларусь. 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, 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:

- 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;

- обеспечение правильного применения законодательства при осуществлении правосудия;

- 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 же 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 управления и их должностных лиц незаконными, суд может отменить эти незаконные 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 при рассмотрении конкретных дел оценивает правомерность действий должностных лиц органов государственного управления.

Контрольные функции суда проявляются и в гражданском производстве (исковое производство). Необходимость в осуществлении судебного контроля за деятельностью управленческих органов возникает вследствие того, что в основе отдельных споров лежат акты органов управления.

Исключительно важной является деятельность судов по контролю за соблюдением трудового и жилищного законодательства. В частности, суды рассматривают споры, возникающие из исков на незаконную выдачу ордера на жилую площадь. Признание судом ордера на жилую площадь, право пользования которой принадлежит другому лицу, недействительным является судебным исправлением незаконных действий соответствующих органов управления.

Суды осуществляют контроль за администрациями организаций 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 др. 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. Действующее 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 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, 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. При рассмотрении таких дел судья оценивает доказательства, заслушивает объяснение 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 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.

Оглавление

1. Феноменология государственного управления	3
1.1. Становление и развитие системы государственного управления	3
1.2. Современное состояние государственного управления	10
1.3. Законы и принципы государственного управления	26
1.4. Механизм государственного управления внутренними делами	31
2. Административно-правовой статус субъектов административного права	37
2.1. Роль Президента Республики Беларусь и его аппарата в системе государственного управления	37
2.2. Становление и развитие системы органов государственного управления, правовой статус носителей исполнительной власти	43
2.3. Роль и значение республиканских органов государственного управления в современных условиях социально-экономического развития государства	54
2.4. Понятие и значение государственной службы на современном этапе. Задачи, принципы, правовые основы государственной службы	64
2.5. Совершенствование деятельности органов государственного управления, направленной на обеспечение административно-правового статуса граждан, защиты их прав, свобод и законных интересов	78
3. Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления	90
3.1. Управленческая деятельность носителей исполнительной власти: понятие, сущность и виды	90
3.2. Способы и приемы реализации управленческой деятельности носителей исполнительной власти, механизм реализации, основные направления совершенствования	99

3.3. Административное принуждение как метод государственного управления, его роль и значение в области государственного управления	108
3.4. Эффективность управленческого решения, требования, предъявляемые к актам управления	111
4. Проблемы административной ответственности. Процессуальное обеспечение административной ответственности	123
4.1. Правовые основания формирования административно-деликтного законодательства. Кодификация системы нормативных правовых актов, составляющих административно-деликтное законодательство Республики Беларусь	123
4.2. Основные направления развития и совершенствования административно-процессуального и процессуально-исполнительного законодательства	137
5. Способы обеспечения дисциплины и законности в области государственного управления и их совершенствование	152
5.1. Прокурорский надзор в системе государственного управления Республики Беларусь, направления реализации полномочий	152
5.2. Система государственного контроля в Республике Беларусь и ее роль в государственном управлении, основные направления совершенствования	160

Учебное издание

Добриян Сергей Васильевич,
Козелецкий Иван Владимирович,
Семенюк Дмитрий Петрович и др.

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО:
НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ
ОСНОВЫ**

Учебное пособие

Редактор *Е.В. Сурмачевская*
Технический редактор *Ю.С. Романюк*
Корректор *А.С. Мигно*

Подписано в печать 09.12.2015. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Ризография. Усл. печ. л. 10,0. Уч.-изд. л. 10,01.
Тираж 50 экз. Заказ 348.

Издатель и полиграфическое исполнение:
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.