

Учреждение образования
«Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»

Кафедра управления органами внутренних дел
факультета повышения квалификации и
переподготовки руководящих кадров

УТВЕРЖДАЮ

Начальник кафедры управления
органами внутренних дел
факультета повышения квалификации и
переподготовки руководящих кадров
полковник милиции

И.В.Козелецкий

30.08.2024

Регистрационный № 2/35-7

Методические рекомендации

по изучению учебной дисциплины
«Административное право: научно-методологические основы»
для специальности 7-06-0421-01 Юриспруденция

Заочная форма получения высшего образования

Минск 2024

РАЗРАБОТЧИКИ (АВТОРЫ):

И.В. Козелецкий, начальник кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров, кандидат юридических наук, доцент, полковник милиции;

А.С. Кривонощенко, доцент кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров, кандидат юридических наук, доцент, подполковник милиции.

РЕЦЕНЗЕНТ:

Коляго, заместитель начальника кафедры управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров, кандидат юридических наук, доцент, полковник милиции

РЕКОМЕНДОВАНЫ К УТВЕРЖДЕНИЮ:

Кафедрой управления органами внутренних дел факультета повышения квалификации и переподготовки руководящих кадров (протокол № 2 от 30.08.2024).

ВВЕДЕНИЕ

Цель изучения данной учебной дисциплины – получение обучающимися научно-теоретических знаний для решения теоретических и практических задач в сфере деятельности органов государственного управления; овладение системным и сравнительным анализом административно-правового законодательства, исследовательскими навыками в изучении вопросов государственного строительства; формирование навыков применения современных методов анализа понятий и категорий, административно-правовых институтов, правоотношений, связанных с ними проблем, и умения находить пути их разрешения, приобретение навыков самостоятельного проведения научных исследований.

Задачи преподавания и изучения учебной дисциплины «Административное право: научно-методологические основы» состоят в:

изучении основных теорий и концепций административно-правовых институтов;

изучении принципов организации и деятельности органов исполнительной власти, основ их взаимоотношений с физическими и юридическими лицами;

развитии юридического мышления обучающихся, формирование их надлежащей правовой культуры;

рассмотрении вопросов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении;

приобретении обучающимися умения применения административно-правовых норм;

овладении обучающимися умениями выявления противоречий между актами законодательства и подзаконными актами в области административно-правового регулирования и определения способов устранения этих противоречий.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ВЫПОЛНЕНИЮ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ

Самостоятельная работа обучающихся организуется в соответствии с Положением о самостоятельной работе студентов (курсантов, слушателей), утвержденным Министерством образования Республики Беларусь.

Содержание и формы самостоятельной работы определяются обучающимся самостоятельно в соответствии со следующими рекомендуемыми ее видами:

для овладения знаниями: чтение текста по темам учебной дисциплины «Административное право: научно-методологические основы» (учебных изданий, первоисточников, дополнительной литературы); конспектирование текста; работа со словарями и справочниками; ознакомление с нормативными правовыми актами; использование аудио- и видеозаписей, компьютерной техники и Интернета и др.;

для закрепления и систематизации знаний: работа с конспектом лекции по темам учебной дисциплины «Административное право: научно-методологические основы»; работа над учебным материалом (учебником, первоисточником, дополнительной литературой, аудио- и видеозаписями); изучение нормативных материалов с использованием информационно-поисковых систем; аналитическая обработка текста (аннотирование, рецензирование, реферирование и др.); подготовка к выступлению на семинаре и др.;

Самостоятельная работа контролируется преподавателем путем опросов на семинарских занятиях.

СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Тема 1. Феноменология государственного управления

Лекция – 2 часа.

Вопросы лекции:

1. Ретроспективный анализ развития системы государственного управления.
2. Тенденции и закономерности современного состояния государственного управления:
3. Законы и принципы государственного управления.

НАИБОЛЕЕ СЛОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТЕМЫ

Государственное управление как разновидность управления социального, вместе с приданием взаимодействию людей организованности и согласованности их действий, в любых его интерпретациях так или иначе сводится к целенаправленному воздействию государства и его институтов на различные сферы общественной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики.

Содержание и структура социальной функции государства определяется как общей целью конкретной общественно-экономической формации, так и основными задачами, стоящими перед белорусским обществом в современный период его функционирования. При этом сами задачи социального развития наполняются конкретным содержанием в процессе деятельности органов государственного управления (исполнительной власти): от того, как выполняют свою роль данные государственные органы, в результирующей степени зависит объективное положение дел в обществе, его «социальное бытие», «социальное самочувствие», а значит и субъективное преломление последних в общественном сознании.

Это обстоятельство обуславливает необходимость обратиться к сущности государства и государственного управления через призму системы социальных феноменов.

Как справедливо отмечают А.Ф. Вишневецкий, Н.А. Горбатов и В.А. Кучинский, государство – это исторически возникающее и развивающееся явление, продукт общественного прогресса. В связи с этим вполне логичным является и вывод о том, что с поступательным развитием общества изменяется и государство, его цели и задачи, функции, и структура.

Определения государства в трудах ученых конца XIX – начала XX в.в. являются типичными и в качестве специфических видовых отличий государства как социальной общности включают народ, публичную власть и территорию.

Так, Е.Н. Трубецкой полагал, что государство представляет собой союз людей, властвующих самостоятельно и исключительно в пределах определенной территории .

Н.М. Коркунов под государством понимал общественный союз свободных людей с принудительно установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства .

Л. Гумплович в понятие государства вкладывал естественно возникшую организацию властвования, предназначенную для охраны определенного правопорядка .

Вместе с тем интересна своей обширностью позиция И. Ильина, который государством определял союз людей, организованный на началах права, объединенный господством над единой территорией и подчинением единой власти .

XX век каких-либо существенных изменений в содержательную часть определений государства не привнес, но юристы традиционно определяли и по сей день определяют государство в качестве общности, структуру которой составляют народ, территория и государственная власть.

Анализ приведенных и некоторых иных дефиниций государства позволяет согласиться с установившимся утверждением о том, что в теоретических исследованиях на самом деле речь идет не столько о кардинальных различиях в содержании определений государства, сколько о несовпадении их формулировок .

Отношение к содержанию государства было преобразована марксизмом. Считая неизбежным возникновение борьбы между классами, Ф. Энгельс полагал, что именно она приведет к антагонизму такого уровня, при котором государственное вмешательство становится объективно необходимым. Важно отметить, что марксизм важнейшее, первостепенное значение придал насильственной стороне государственной власти, фактически привел к диктатуре господствующего класса. Такой подход обусловил появление трактовки государства как машины для поддержания господства одного класса над другим. В.И. Ленин писал в этой связи, что государство «...есть машина для угнетения одного класса другим, машина, чтобы удержать в повиновении одному классу прочие подчиненные классы». Здесь важно заметить, что классовость как важнейший признак любого государства признавалось абсолютным большинством советских юристов. Государство в этот период рассматривалось исключительно в классовом ключе и с классовых позиций – как орудие неограниченной власти, диктатуры господствующего класса.

Однако именно приверженность классовому подходу к трактовке государства не позволила марксистско-ленинской науке увидеть впоследствии происходящие в политической и социально-экономической жизни страны изменения. Как справедливо отмечают А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов и В.А. Кучинский, «...любое государство (в том числе являющееся орудием

господства какого-то класса или социальной группы) представляет все общество, выступает средством его объединения, способом интеграции» .

Принимая во внимание вышеизложенное, под государством необходимо понимать политико-территориальную, суверенную организацию управления обществом и его институтами, состоящую из особого легитимно существующего аппарата, обеспечивающего посредством правовых предписаний интеграцию проживающего на определенной территории населения (общества), осуществляющая на правовой основе общесоциальные функции.

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и их должностными лицами в предельно обобщенном виде в общей системе социального публичного управления является наиболее распространенной, основной сферой действия и применения административно-правовых норм.

В современной юридической литературе предлагаются различные определения понятия «государственное управление» . Принято считать, что главной сутью государственного управления всегда является властная деятельность, которая осуществляется органами государства.

Государственное управление традиционно рассматривается в широком и узком смыслах.

С точки зрения первого подхода под государственным управлением понимается такое управление, которое осуществляется органами всех ветвей государственной власти: органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Вероятно, именно с такой позиции характеризует государственное управление Г. В. Атаманчук, отмечая, что государственное управление есть организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающегося на его властную силу . Не исключают широкого толкования указанного понятия Д.П. Зеркин и В.Г. Игнатов . Широкого толкования рассматриваемого понятия придерживаются также В.Н. Сусликов , М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов и П.И. Кононов . По мнению последних государственное управление следует рассматривать как осуществляемое на основе законов и иных нормативных актов целенаправленное воздействие государственных органов на общественные отношения для их упорядочения, преобразования и изменения в соответствии с целями государственной политики.

Второй подход предполагает рассмотрение государственного управления в качестве деятельности государственной администрации, реализующей исполнительную власть в стране .

При таком подходе под государственным управлением понимается лишь один специфический вид государственной деятельности, связанный с реализацией исполнительной власти – одной из ветвей государственной власти, осуществляемой системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления . Таким

образом, государственное управление рассматривается как форма осуществления функций государства, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

В административном праве термин «государственное управление» принято рассматривать в контексте узкого подхода что является обоснованным, ведь именно органы исполнительной власти фактически администрируют (от лат. *administratio* – управление), то есть управляют административно-политической, хозяйственно-экономической и социально-культурной сферами общественной жизни.

В рамках сущностной характеристики государственной исполнительной власти к определяющим ее элементам относят:

социальное предназначение исполнительной государственной власти, состоящее в исполнении общих предписаний представительной, президентской и правительственной власти;

реализация исполнительной власти через систему специальных исполнительных органов власти – органов государственного управления;

волевые импульсы исполнительной власти, реализующиеся и проявляющиеся в принятии управленческих решений и организации их исполнения как особого и специфического вида государственной деятельности и основной формы реализации исполнительной власти.¹

Следовательно, логичен вывод, что государственное управление – это государственная власть (прежде всего исполнительная ее ветвь) в действии, или, как отмечал Ю.М. Козлов, оно по своему назначению представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть².

Выступая в качестве основной формы реализации исполнительной власти и вида государственной деятельности, государственное управление характеризуется признаками (чертами):

практический организующий характер этого вида государственной деятельности, ведь сущностным предназначением государственного управления есть ничто иное, как практическая реализация управленческого потенциала органов исполнительной власти организовывать исполнение и проводить в жизнь предписания законодательных актов Республики Беларусь вплоть до получения требуемого от них конкретного результата;

непрерывный и циклический характер государственного управления: государственное управление реализуется постоянно, при этом циклы управленческого процесса постоянно сменяются, но не прекращаются;

исполнительно-распорядительный характер государственного управления как особого вида государственной деятельности, наличие которого объективно связано то, что в основе деятельности органов государственного управления и их должностных лиц лежит практическая реализация

¹ Конин, Н.М. Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – С. 29.

² Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, Д.М. Овсянко. – М.: Юрист, 2002. – С. 253.

предписаний законов и требований актов президентской власти. При этом органы государственного управления, исполняя такие правовые акты, вправе совершать такие исполнительно-распорядительные управленческие действия, которые выражаются в принимаемых ими правовых актах управления и их организационно-исполнительных действиях.

В научной и учебной литературе рассматриваются и иные признаки государственного управления, такие как: сочетание в системе государственного управления правоприменительной деятельности с правотворческой; признак масштабности, предполагающий осуществление государственного управления во всех важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества – в областях хозяйственно-экономического, социально-культурного и административно-политического строительства, притом такое воздействие оказывается не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные коммерческие и некоммерческие организации; в процессе государственного управления решаются задачи и осуществляются функции государства, при этом обеспечиваются как интересы государства, так и конституционные права и свободы граждан; государственное управление осуществляется специальными органами государственной исполнительной власти; основывается на положениях и требованиях законодательных актов Республики Беларусь и осуществляется государственными органами только в пределах предоставленных им полномочий и компетенции; строится на основе вертикальных (субординационных) и горизонтальных связей и отношений; для государственного управления характерно многообразие организационных форм, предусматривающих исполнение как внешних, так и внутренних административных функций; государственное управление реализует полномочия юрисдикционного характера, обеспечивая административный (внесудебный) порядок осуществления органами исполнительной власти «принуждающего» управления (например, применение мер административного пресечения)³.

Государственное управление представляет собой самостоятельный вид государственной деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющей функциональную и компетенционную специфику и отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти. Таковыми являются деятельность законодательная и судебная, прокурорский надзор и некоторые другие.

Государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти, органы государственного управления. Оно является государственно-властным, имеет публичный характер и политический оттенок. Публичность управления обусловлено его государственным характером и тем самым отличает от общественного и частного. Последнее осуществляется не от имени государства, а от имени общественной организации, коллектива людей.

³Россинский, Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 5-е изд., пересм. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – С. 24–26.

Именно государственно-властный характер является ключевой особенностью государственного управления, его наличие свидетельствует о возможности применения мер государственного принуждения в процессе осуществления управления.

Государственное управление, являясь по своему существу исполнительной деятельностью, реализуется в процессе повседневного и непосредственного руководства социально-культурным, хозяйственным и административно-политическим строительством. Именно в ведении органов государственного управления находятся основные средства производства, находящиеся в собственности государства.

Исполнительно-распорядительный характер деятельности органов государственного управления тесно связан с таким основополагающим признаком государственного управления, как подзаконность такой деятельности: эта деятельность осуществляется на основе и во исполнение закона, а потому по своей сути является вторичной по отношению к законодательной деятельности, основывается на законе или вытекает из законодательства.

Для государственного управления также характерны вертикальность (иерархичность, субординационность) системы органов государственного управления; реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном порядке; возможность административного правотворчества; включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий, организаций и учреждений)⁴.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что, по мнению авторов данного учебного пособия, ограничение государственного управления лишь деятельностью органов исполнительной власти по реализации норм законодательства в исконно теоретическом понимании этого вопроса вряд ли можно признать оправданным, поскольку, имея своим предназначением упорядочение внутренней системы общества, законодательная и судебная власть также реализуют в рамках своей компетенции функции управления. Однако с учетом особенностей современного законодательного регулирования понятийного аппарата сферы государственного управления, а также пределов предмета рассмотрения административного права, в административно-правовой науке целесообразно ограничиваться узким подходом к формулированию указанного понятия. С такой позиции под государственным управлением следует понимать целенаправленную организующую подзаконную юридически властную непрерывную исполнительно-распорядительную практическую деятельность системы органов государственной исполнительной власти, реализующих функции государственного управления на основе и во

⁴ См.: Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М.: Зерцало, 1997. – С. 8-9; Крамник, А. Н. Административное право и государственное управление в Республики Беларусь / А. Н. Крамник. – Мн.: Амалфея, 2001. – С. 56–62.

исполнение законов в различных отраслях и сферах административно-политического, социально-культурного и хозяйственно-экономического строительства.

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Государство и государственное управление как социальные феномены.
2. Форма государства и ее влияние на государственное управление.
3. Характеристика государственного управления на территории Беларуси в условиях советской власти.
4. Соотношение государственно-управленческой деятельности с местным управлением и самоуправлением.
5. Совершенствование общих форм и методов государственного управления.
6. Роль и значения усмотрения в сфере государственного управления в соответствии с программой социально-экономического развития Республики Беларусь.
7. Принципы организации государственного управления в Республике Беларусь.
8. Государственное управление как организационно-правовая форма реализации исполнительной власти.
9. Национальное собрание Республики Беларусь и его место в системе государственного управления.
10. Механизм государственного управления внутренними делами.

Вопросы для самопроверки:

1. Существуют три вида управления: техническое, биологическое, социальное. В чем суть и различие между ними? Приведите примеры каждого из трех видов управления.
2. Назовите отличительные признаки социального управления, элементы системы социального управления, функции социального управления.
3. Дайте краткое определение основным отличительным и характерным признакам государственного управления как специфического самостоятельного вида государственной деятельности с точки зрения: исполнительно-распорядительного характера; практически - организующей направленности; постоянности и непрерывности процесса.
Присущи ли эти черты и признаки другим видам государственной деятельности: законодательной, судебной, прокурорскому надзору?
4. В статье 6 Конституции Республики Беларусь записано: «Государство основывается на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной». Следует ли из этого, что эти три ветви государственной власти самостоятельны и независимы друг от друга?
5. Назовите отличительные признаки исполнительной ветви власти, ее соотношение с государственным управлением.

6. Укажите критерии для выделения различных видов социального управления. Определите общее между всеми видами и выделите основной признак, объединяющий их в конкретный вид.

7. Приведите конкретные примеры, где объектами государственного управления выступают: физическое лицо, юридическое лицо, объединение юридических лиц, область жизнедеятельности общества и государства.

Тема 2. Административно-правовой статус субъектов административного права

Лекция – 2 часа

Вопросы лекции:

1. Роль Президента Республики Беларусь и республиканских органов государственного управления в современных условиях социально-экономического развития государства.
2. Понятие и значение государственной службы на современном этапе.
3. Совершенствование деятельности органов государственного управления, направленной на обеспечение административно-правового статуса граждан, защиты их прав, свобод и законных интересов.

НАИБОЛЕЕ СЛОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТЕМЫ

Правовой статус граждан, государственных организаций, государственных органов и их должностных лиц выступает ключевой категорией в правовом регулировании административно-правовых отношений. Являясь по своему содержанию правовой характеристикой, он определяет роль, предназначение субъекта административного права в системе правоотношений, в которые он вовлекается в связи с необходимостью решения стоящих перед ним задач. Это означает, что конечный результат реализуемых субъектом прав и обязанностей напрямую зависит от уровня проработки его административно-правового статуса.

В последние годы исследованию правового статуса субъектов государственного управления в научной литературе стало уделяться значительно больше внимания. В основном споры касаются юридической природы правового статуса, его соотношения с правовым положением, а также структуры правового статуса конкретного субъекта права. Как показывает анализ литературы, единство мнений по данным вопросам по-прежнему отсутствует. Следствием недостаточной теоретической проработки рассматриваемого явления выступают отдельные пробелы законодательного регулирования государственно-служебных и связанных с ними отношений. Сложившаяся ситуация актуализирует ценность научного познания природы и содержания указанного феномена в существующей правовой действительности.

Диалектика развития, обуславливающая переход «от объективного к субъективному; от общего (правового статуса) – через особенное (специальный правовой статус) – к единичному – субъективному праву»⁵, и развивающие ее положения общей теории права, предписывающие при рассмотрении любого специального правового статуса принимать во внимание, что «подобного рода конструкции... неизменно основываются на понятии единого и равного для всех

⁵ Чхиквадзе, В. М. Социалистический гуманизм и права человека: Ленинские идеи и современность / В. М. Чхиквадзе. – М. : Наука, 1978. – С. 168.

правового статуса гражданина»⁶, обуславливают необходимость избрания в качестве отправной точки исследования любого специального правового статуса анализ содержания общего (конституционного) правового статуса гражданина как фундаментального. Из изложенного следует, что без обращения к общему (конституционному) правовому статусу гражданина и без использования при этом потенциала теории права с выработанными ей общими подходами к концепции правового статуса постижение сущностных характеристик административно-правового статуса гражданина, государственного служащего и должностного лица невозможно. Именно на это, в частности, обращал внимание Н.В. Витрук, указывавший, что содержание конкретных (специальных) статусов раскрывается через конструкцию общего правового статуса⁷.

В значении, близком к современному, в научный оборот понятие «статус» было введено в начале XX в. социологом Р. Литтоном. Выделение такого термина было обусловлено необходимостью характеристики социальной структуры общества в зависимости от положения, занимаемого отдельными категориями людей⁸.

Началом проведения фундаментальных исследований правового статуса личности (гражданина) считаются 1960-е гг., когда впервые произошло обособление категории правового статуса, ранее отождествляемого представителями науки теории права с правоспособностью. С этого времени споры относительно объема и содержания понятия «правовой статус личности (гражданина)» не прекращаются.

Развернувшаяся на рубеже 1970-1980-х гг. активная полемика позволила сформировать понятийный аппарат, научные подходы к проблеме и выявить сущность этого явления. Именно в указанный период вырабатывается наиболее общий подход, в соответствии с которым правовой статус индивида выражает единство престижа и общественной роли его обладателя. Данное понятие вбирает в себя функциональную и оценочную стороны, показывает, что личность может делать, что она фактически делает, каковы результаты таких действий, а также то, как эти результаты оцениваются обществом⁹.

Выделение из всей системы социальных статусов (включающей, кроме прочего, также функционально-ролевой статус, статус социального престижа и др.) правового статуса личности определяется его обусловленностью нормами права, опосредованностью правом наиболее важных связей между индивидами, государством и обществом¹⁰.

Правовой статус закрепляет за субъектом права реальные возможности, реализовать которые он вправе для выполнения своих социальных функций. Содержание правового статуса, по точному замечанию Н.В. Витрука,

⁶ Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; ред. совет: В. М. Чхиквадзе (пред.) [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1970. – С. 497.

⁷ Витрук, Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – М. : Наука, 1979. – С. 187.

⁸ Касьянова, К. К. О русском национальном характере / К. К. Касьянова. – М. : Ин-т нац. модели экономики, 1994. – С. 266.

⁹ Ануфриев, Е. А. Социальный статус и активность личности: личность как объект и субъект социальных отношений / Е. А. Ануфриев. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – С. 176

¹⁰ Смирнов, Л. В. Административно-правовой статус сотрудника милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. В. Смирнов. – М., 1996. – Л. 13

определяет «рамки деятельности... лица по отношению к другим людям, коллективам... границы его активной жизнедеятельности»¹¹.

Анализ существующих концепций об объеме и содержании *правового статуса личности (гражданина)* свидетельствует об их существенных различиях (а порой и их диаметральной противоположности), что позволяет условно подразделять позиции ученых на две категории. Первая группа исследователей рассматривают правовой статус как двуединое образование, представляющее совокупность прав и обязанностей личности; вторая – сквозь призму полиструктурного, многоуровневого образования, включающего наряду с правами и обязанностями ряд иных элементов.

Как совокупность прав и обязанностей общий правовой статус гражданина (личности) определяют Н.В. Витрук¹², С.Г. Дробязко¹³, В.А. Кучинский¹⁴, Г.В. Мальцев¹⁵, В.И. Новоселов¹⁶, Ц.А. Ямпольская¹⁷.

Наряду с правами и обязанностями в структуру правового статуса личности (гражданина) в качестве самостоятельного элемента Л.Н. Анисимов¹⁸, Н.А. Горбатов¹⁹, Е.И. Козлова²⁰, А.А. Стремоухов²¹, Б.Н. Топорнин²² включают свободу. В.М. Горшенев предлагает сюда же относить и юридическую ответственность²³. В качестве структурных элементов правового статуса Н.В. Витрук в своих поздних работах выделяет также законные интересы личности²⁴, Б.В. Пхаладзе – правоспособность²⁵, Б.В. Щетинин – гражданство и свободы²⁶, а В.В. Мальков – как законные интересы и правоспособность, так и дееспособность и гражданство²⁷. Гарантии в качестве одного из ключевых элементов структуры правового статуса личности рассматривали теоретики права Л.Д. Воеводин²⁸, А.И. Иерусалимов²⁹, А.И. Лепешкин³⁰, Н.И. Матузов³¹, В.А. Сивов³², М.С. Строгович³³.

¹¹ Витрук, Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук. – М. : Наука, 1979. – С. 117

¹² Витрук, Н. В. Субъективные права советских граждан и их развитие в период строительства коммунистического общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Витрук ; Киев. гос. ун-т. – Киев, 1965. – С. 8.

¹³ Дробязко, С. Г. Правовой статус личности в Советском государстве / С. Г. Дробязко. – Минск : Знание, 1978. – С. 8.

¹⁴ Кучинский, В. А. Личность, свобода, право / В. А. Кучинский. – Минск : Наука и техника, 1969. – 197 с. – С. 115

¹⁵ Мальцев, Г. В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы) / Г. В. Мальцев. – М. : Юрид. лит., 1968. – С. 83.

¹⁶ Советское административное право : учебник / Д. Н. Бахрах [и др.] ; под ред. В. М. Манохина. – М. : Юрид. лит., 1977. – С. 158.

¹⁷ Ямпольская, Ц. А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях / Ц. А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права : сб. ст. / Акад. наук СССР, Ин-т права ; отв. ред. В. Ф. Коток. – М., 1959. – С. 154.

¹⁸ Анисимов, Л. Н. Конституционный статус советских граждан и система его гарантий : учеб. пособие / Л. Н. Анисимов. – М. : Ин-т повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры СССР, 1979. – С. 4.

¹⁹ Горбатов, Н. А. Общая теория государства и права в вопросах и ответах : учеб. пособие / Н. А. Горбатов – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2005. – С. 171.

²⁰ Государственное право Российской Федерации : учебник / Е. И. Козлова [и др.] ; под общ. ред. О. Е. Кутафина. – М. : Юрид. лит., 1996. – С. 163.

²¹ Стремоухов, А. А. Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. А. Стремоухов. – СПб., 2003. – Л. 88.

²² Конституционный статус гражданина / Е. Танчев [и др.] ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Наука, 1989. – С. 30.

²³ Горшенев, В. М. Структура правового статуса гражданина в свете Конституции СССР 1977 года / В. М. Горшенев // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года: вопросы теории государства и права, государственного и административного права : сб. ст. / Саратов. юрид. ин-т ; редкол.: М. И. Байтин (отв. ред.) [и др.]. – Саратов, 1980. – С. 53.

²⁴ Витрук, Н. В. О категориях правового положения личности в социалистическом обществе / Н. В. Витрук // Совет. государство и право. – 1974. – № 12. – С. 12.

²⁵ Пхаладзе, Б. В. Юридические формы положения личности в советском обществе / Б. В. Пхаладзе. – Тбилиси : Мецниереба, 1969. – С. 29.

²⁶ Щетинин, Б. В. Гражданин и социалистическое государство / Б. В. Щетинин // Совет. государство и право. – 1975. – № 2. – С. 4.

²⁷ Советское административное право: государственное управление и административное право / И. А. Азовкин [и др.] ; редкол.: Ю. М. Козлов [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1978. – С. 340.

²⁸ Воеводин, Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан / Л. Д. Воеводин. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – С. 14.

²⁹ Иерусалимов, А. И. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 711 / А. И. Иерусалимов ; Моск. гос. ун-т. – М., 1972. – С. 6.

³⁰ Лепешкин, А. И. Правовое положение советских граждан / А. И. Лепешкин. – М. : Мысль, 1966. – С. 3.

Отраслевые правовые статусы конкретизируют содержание общего правового статуса относительно конкретных видов правоотношений. Одной из разновидностей отраслевых правовых статусов выступает административно-правовой статус личности, который также характеризуется определенной совокупностью образующих его элементов.

Расхождение во взглядах на концепцию о составе *общего правового статуса* личности явилось одной из причин дискуссии об особенностях административно-правового статуса личности и системе образующих его элементов. Анализ позиций ученых свидетельствует, что различие между общим и административно-правовым статусом гражданина проводится:

на основе характеристики правовых норм, опосредующих регулирование соответствующих разновидностей правового статуса. Так, практически все авторы (А.П. Алексин³⁴; А.М. Волков, А.С. Дугенец³⁵ и др.) такой статус связывают лишь с административно-правовыми нормами;

с учетом особого указания на правовую связь граждан с органами исполнительной власти (субъектами публичной административной власти), сферой государственного управления (Д.Н. Бахрах³⁶, Н.В. Мучкина³⁷, М.В. Редкоус, Д.Н. Кулишов³⁸ и др.);

посредством системной (структурной) характеристики образующих такие статусы элементов.

Мнения ученых-административистов относительно структуры административно-правового статуса гражданина могут быть условно классифицированы на две группы. Среди первой группы ученых, связывающих содержание административно-правового статуса (положения) гражданина только с правами и обязанностями граждан в сфере государственного управления, следует отметить М.И. Еропкина³⁹, А.П. Ключниченко⁴⁰, И.М. Пахомова⁴¹. Вторая группа ученых-административистов к совокупности прав и обязанностей граждан добавляет иные элементы: Г.И. Петров⁴², А.Г. Хазиков⁴³ – свободы, Л.В. Смирнов – правосубъектность⁴⁴, А.П. Коренев – свободы и

³¹ Матузов, Н. И. Правовой статус личности: понятие и структура / Н. И. Матузов // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года: вопросы теории государства и права, государственного и административного права : сб. ст. / Саратов. юрид. ин-т ; редкол.: М. И. Байтин (отв. ред.) [и др.] – Саратов, 1980. – С. 61.

³² Сивов, В. А. Конституционный статус советского гражданина / В. А. Сивов. – Л.: Знание, 1980. – 40 с. – С. 5

³³ Строгович, М. С. Вопросы теории прав личности / М. С. Строгович // Вестн. Акад. наук СССР. – 1974. – № 9. – С. 72.

³⁴ Алексин, А. П. Административное право России : учебник : в 2 ч. / А. П. Алексин, А. А. Кармолицкий ; отв. ред. А. П. Алексин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Зерцало, 2009. – Ч. 1. – С. 55–56.

³⁵ Волков, А. М. Административное право : учебник / А. М. Волков, А. С. Дугенец. – М. : Форум : Инфра-М, 2012. – С. 119–120.

³⁶ Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Эксмо, 2008. – С. 61.

³⁷ Мучкина, Н. В. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации, обеспечение его реализации органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н. В. Мучкина ; Акад. упр. МВД России. – М., 2002. – С. 7.

³⁸ Редкоус, М. В. Административно-правовое положение граждан Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности: теоретические подходы к выработке понятия и определению структуры [Электронный ресурс] / М. В. Редкоус, Д. Н. Кулишов // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2022.

³⁹ Советское административное право: Части общая и особенная : учебник / М. И. Еропкин [и др.] ; под ред. М. И. Еропкина. – Киев : КВШ МВД СССР, 1978. – С. 95.

⁴⁰ Ключниченко, А. П. Советское административное право. Часть общая : специализир. курс лекций / А. П. Ключниченко. – Киев : КВШ МВД СССР, 1975. – С. 157.

⁴¹ Пахомов, И. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / І. М. Пахомов. – Львів : Вид-во Львів. ун-ту, 1962. – С. 215.

⁴² Петров, Г. И. Советское административное право. Общая часть : учеб. пособие / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. – С. 227.

⁴³ Советское административное право : учебник / Н. В. Блинова [и др.] ; под ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 132.

⁴⁴ Смирнов, Л. В. Административно-правовой статус сотрудника милиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. В. Смирнов. – М., 1996. – Л. 21.

ответственность⁴⁵, В.И. Новоселов – административную правоспособность, административную дееспособность, права-обязанности, обусловленные административно-правовыми нормами⁴⁶. А.П. Алехин⁴⁷, Ю.М. Козлов⁴⁸, И.И. Мах⁴⁹, Л.М. Рябцев⁵⁰ в структуру административно-правового статуса гражданина в комплексе с иными закрепленными нормами административного права элементами включают также гарантии.

Мнения ученых-административистов о структуре административно-правового статуса государственного служащего, рассматриваемого ими в качестве центрального элемента правового института государственной службы, следует изучить в рамках двух основных направлений.

С позиций первого подхода – как совокупность обязанностей и прав – характеризуют структуру *административно-правового статуса государственного служащего* И.И. Мах⁵¹ и авторский коллектив учебного пособия «Административное право» под общей редакцией Л. М. Рябцева⁵². Аналогичным образом, но лишь полномочия в структуре правового положения государственного служащего рассматривает В.М. Манохин, который, однако, включает в их внутреннюю структуру права, обязанности, задачи по должности, основные функции, правовые формы деятельности и организационные отношения⁵³.

С позиций второго подхода наряду с вышеприведенными в структуру административно-правового статуса государственного служащего ученые включают и иные элементы. Так, с совокупностью конкретных прав, ответственности и функциональных обязанностей, обусловленных занимаемой должностью, административно-правовой статус служащего связывают Л.А. Ключинская⁵⁴, Л.А. Сергиенко⁵⁵. А.М. Артемьев дополняет указанную структуру правосубъектностью служащего⁵⁶, а В.М. Бакун – гарантиями⁵⁷. И.И. Мах к структуре такого статуса рассматриваемого субъекта наряду с правами, обязанностями и ответственностью относит гражданство и служебные ограничения⁵⁸, а И.В. Козелецкий, – гарантии, ограничения и запреты⁵⁹.

⁴⁵ Административное право России : учебник : в 3 ч. / под ред. А. П. Коренева. – 4-е изд., с изм. и доп. – М. : Щит, 2002. – Ч. 1 : Государственное управление и административное право. – С. 69.

⁴⁶ Новоселов, В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. – Саратов : Саратов. юрид. ин-т, 1976. – С. 87.

⁴⁷ Советское административное право : учебник / А. П. Алехин [и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 151.

⁴⁸ Козлов, Ю. М. Основы советского административного права / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1975. – С. 98.

⁴⁹ Мах, И. И. Административное право : курс лекций / И. И. Мах. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Амалфея, 2012. – С. 138, 141.

⁵⁰ Административное право : учебник / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Амалфея, 2013. – С. 43.

⁵¹ Мах, И. И. Государственная служба в Республике Беларусь : учеб.-метод. комплекс / И. И. Мах, О. И. Чуприс, Т. Н. Шадова. – Минск : БГУ, 2003. – 116 с.

⁵² Административное право : учеб. пособие / Л. М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л. М. Рябцева. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2012. – С. 106.

⁵³ Манохин, В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М. : Юрид. лит., 1966. – С. 97–98.

⁵⁴ Ключинская, Л. А. Советское административное право – право управления. Советская государственная служба : учеб. пособие / Л. А. Ключинская. – Рига : Межотраслевой ин-т повышения квалификации специалистов нар. хоз-ва Латв. ССР, 1975. – С. 11.

⁵⁵ Сергиенко, Л. А. О правовом статусе служащих органов государственного управления / Л. А. Сергиенко // Проблемы управления и гражданского права : сб. ст. / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; отв. ред. А. Е. Лунев. – М., 1976. – С. 33.

⁵⁶ Артемьев, А. М. Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 ; 12.00.01 / А. М. Артемьев. – М., 2008. – Л. 312.

⁵⁷ Бакун, В. М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В. М. Бакун. – М., 2006. – Л. 74.

⁵⁸ Мах, И. И. Государственный контроль и надзор в Республике Беларусь / И. И. Мах. – Минск : Акад. МВД, 2013. – С. 129.

⁵⁹ Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / под общ. ред. И. В. Козелецкого, А. И. Сухарковой. – Минск : Акад. МВД, 2013. – Ч. 1 : Административно-регулятивное право / И. В. Козелецкий [и др.]. – С. 179.

Существенное место гарантиям в структуре правового статуса государственного служащего отводит Ю.А. Тихомиров, включая в него, кроме того, права, обязанности, поощрения и ответственность. При этом, как отмечает ученый, «только в своей совокупности они как бы образуют реальный статус служащего. Утрата связи или ослабление... этих элементов делает работу служащих неполной, а их положение – ущербным»⁶⁰. Похожее мнение относительно структуры административно-правового статуса государственного служащего высказывает О.И. Чуприс⁶¹. Права, свободы, обязанности, ограничения, запреты и ответственность включает в содержание такого статуса Ю.Н. Стариков⁶².

Анализ приведенных концепций о структуре *административно-правового статуса государственного служащего* свидетельствует о значительно большей вариативности образующих его элементов по сравнению с высказанными мнениями *о содержании общего и административно-правового статуса гражданина (личности)*.

При классификации государственных служащих по сущностно-функциональному критерию О.И. Чуприс обоснованно указывает на первичность правовых отношений, связанных с реализацией государственным служащим полномочий по исполнению государственных функций, и вторичность сопутствующих им отношений по обеспечению их надлежащего осуществления⁶³.

Вследствие своей юридической природы отношения первой из указанных групп касаются публичного интереса и возникают в связи с реализацией государственных полномочий. Реализация лицом именно таких функций предопределяет распространение на него правового статуса должностного лица. Специфика профессиональной деятельности должностного лица обуславливает сложность структуры его правового статуса, существенную вариативность ее компонентов.

Как систему полномочий, ответственности, функций, гарантий реализации полномочий, наименования должностного лица и его места в служебной иерархии описывает структуру *административно-правового статуса должностного лица* А.Н. Костюков⁶⁴. Наряду с приведенными элементами Ю.Н. Стариков в структуре административно-правового статуса должностного лица выделяет также принципы государственной службы, правовые формы и методы реализации функций и полномочий, льготы, гарантии и компенсации⁶⁵. Соглашаясь в целом с мнением Ю.Н. Старикова, Н.В. Янюк в качестве основных структурных элементов правового статуса должностного лица выделяет служебные полномочия, правоограничения,

⁶⁰ Тихомиров, Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – С. 314.

⁶¹ Чуприс, О. И. Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь / О. И. Чуприс. – Минск : Право и экономика, 2009. – С. 176.

⁶² Стариков, Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – С. 319.

⁶³ Чуприс, О. И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / О. И. Чуприс. – Минск, 2010. – Л. 101.

⁶⁴ Костюков, А. Н. Должностное лицо: административно-правовой статус / А. Н. Костюков // Изв. вузов. Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 22.

⁶⁵ Стариков, Ю. Н. Служебное право : учебник / Ю. Н. Стариков. – М. : БЕК, 1996. – С. 384.

гарантии служебной деятельности⁶⁶, а также служебную этику поведения⁶⁷. Должность (ее наименование), функции, полномочия (правомочия), гарантии реализации полномочий и ответственность включает в структуру административно-правового статуса должностного лица В.Б. Орлов⁶⁸.

Завершая рассмотрение особенностей организации административно-правового статуса субъектов административного права, следует отметить, что наряду с индивидуальными субъектами права, особой категорией субъектов, непосредственно реализующих государственное управление, являются государственные органы и организации. Последние относятся к так называемым коллективным субъектам административного права. Важно принимать во внимание, что, несмотря на дискуссионность содержания административно-правового статуса индивидуальных субъектов права, содержание такого статуса (положения) коллективных субъектов права традиционно в науке административного права рассматривается через совокупность задач и функций таких органов (организаций).

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Становление и развитие системы органов государственного управления, правовой статус носителей исполнительной власти.
2. Направления совершенствования системы органов государственного управления.
3. Направления деятельности Совета Министров Республики Беларусь как центрального органа исполнительной власти.
4. Роль и значение местных органов государственного управления в современных условиях социально-экономического развития государства.
5. Теоретические основы государственной кадровой политики.
6. Государственная кадровая политика как подсистема государственного управления.
7. Цели, задачи и принципы государственной кадровой политики.
8. Методологические и правовые основы государственной кадровой политики.
9. Организационные основы деятельности государственной службы.

Вопросы для самопроверки:

1. Назовите понятие органа государства, его специфические признаки.
2. Раскройте взаимосвязь и соотношение следующих понятий: «организация», «учреждение», «государственное учреждение», «орган государственной власти», «орган государственного управления».
3. Какими специфическими признаками обладают органы государства, в чем заключается содержание их государственно-властных полномочий?

⁶⁶Янюк, Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Янюк. – Львів, 2002. – Л. 90.

⁶⁷Янюк, Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Янюк. – Львів, 2002. – Л. 93.

⁶⁸Орлов, В. Б. Понятие и статус должностного лица в административном праве Российской Федерации / В. Б. Орлов // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2013. – № 12. – С. 126–129.

4. Что понимается под системой органов государства, из каких структурных звеньев она состоит? Укажите организационные и правовые основы ее образования.

5. Определите место Президента Республики Беларусь в системе органов государства.

6. Укажите государственные органы, которые входят в аппарат Президента Республики Беларусь и органы, которые подчиняются непосредственно Президенту.

7. Изучите Положение об Администрации Президента Республики Беларусь, уясните ее задачи и полномочия. Определите, относится ли Администрация Президента к органам исполнительной власти?

8. Является ли органом государственного управления Совет Безопасности Республики Беларусь? Укажите порядок его образования и состав.

9. Дайте определение государственной должности.

10. Какие из названных ниже характеристик служащего государственной организации охватываются понятием «должность»: начальник отдела кадров, государственный советник юстиции третьего класса, депутат, майор милиции, юрисконсульт, профессор, директор, кандидат юридических наук, доцент, прокурор области.

11. Дайте понятие должности как обязательного признака служащего и проведите разграничение его с категориями «профессия», «специальность», «квалификация», «ученая степень», «ученое звание».

12. Каковы признаки государственного служащего?

13. В чем отличие правового статуса государственного служащего от правового статуса служащего государственного учреждения, предприятия?

14. На какие виды подразделяются государственные служащие?

15. Какие элементы входят в структуру «правового положения государственного служащего»?

16. Кто имеет право на поступление на государственную службу? Каков порядок поступления на государственную службу?

17. В каких случаях устанавливается предварительное испытание при поступлении на государственную службу?

18. Каков порядок и условия заключения контракта с государственным служащим?

19. Перечислите основания для отказа в приеме на государственную службу.

20. Охарактеризуйте порядок прохождения государственной службы.

21. Как часто государственные служащие сдают квалификационные экзамены, проходят аттестацию? Какой срок может быть установлен в качестве испытательного при приеме на государственную должность государственной службы?

22. Перечислите основания для прекращения государственной службы.

23. Перечислите меры поощрения государственных служащих.

24. Перечислите основания и виды ответственности государственных служащих за нарушение законодательства о государственной службе.

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

Лекция – 2 часа

Вопросы лекции:

1. Управленческая деятельность носителей исполнительной власти: понятие, сущность и виды.
2. Понятие и сущность административно-правовых форм. Виды административно-правовых форм деятельности органов государственного управления.
3. Способы и приемы реализации управленческой деятельности носителей исполнительной власти, механизм реализации, основные направления совершенствования.

НАИБОЛЕЕ СЛОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТЕМЫ

Управленческая деятельность носителей исполнительной власти основывается на конституционных принципах, характеризующих ветви законодательной, исполнительной и судебной власти, каждая из которых самостоятельна. Разделение властей обеспечивает функционально-компетенционную специализацию и не дает возможности установить «диктатуру» одной государственной структуры.

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

Проблема определения понятия управленческой деятельности органов исполнительной власти связана с соотношением данной категории с термином «государственное управление». 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 являются нормотворчество, реализация властных полномочий и мер государственного принуждения, регулирование и т. д. Понятие «исполнительная власть» является более 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 определенной мере

и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, выполняя присущие только им функции и полномочия, также используют в своей деятельности и государственное управление. Оно является более широким понятием по отношению к исполнительной власти, обуславливает качественные характеристики последней и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти. Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако обратное неверно: не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле, так как иначе придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственного предприятия или учреждения, либо государственных организаций и т. п. – такие звенья системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей⁶⁹.

Тем не менее, государственное управление – реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. По нашему мнению, государственное управление по своему назначению представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть является по существу политико-правовой категорией, в то время как государственное управление – организационно-правовой⁷⁰.

Таким образом, суть проблемы исполнительной власти и ее соотношения с государственным управлением не должна сводиться к подмене одних терминов другими. Государственно-управленческая деятельность всегда была необходимой, и остается такой в наши дни⁷¹.

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, что «государственное управление никак не может реализовываться законодательной и судебной властью. Она претворяется аппаратом Национального собрания, председателями судов, которые не представляют ветви власти. Указанное управление представляет отдельный вид государственного управления – внутриорганизационное

⁶⁹ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. С. 41-44.

⁷⁰ См.: Административное право : учебник/ Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. С. 18 ; Забелов С.М., Забелов П.С. Административное право. С. 38.

⁷¹ См.: Козлов Ю.М. Административное право. С. 11-13.

управление». И на основании изложенного делает вывод: «Стало быть, во внутриорганизационном государственном управлении реализуется исполнительная власть»⁷². Это представляется весьма спорной позицией. К тому же в том же учебном издании, ученый, характеризуя государственное хозяйственное управление, вполне обоснованно заключает, что «хозяйственное (производственное) управление, которое осуществляет администрация государственных предприятий (организаций), учебных заведений, учреждений культуры, здравоохранения, является разновидностью государственного, обладая всеми его признаками». Из этого следует, что органы хозяйственного управления являются органами исполнительной власти, если сама исполнительная власть более широкая категория, чем государственное управление. Это совершенно противоречит конституционному принципу разделения властей и действующему законодательству.

Исходя из изложенного исполнительная власть – ветвь единой государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих отдельный вид государственной управленческой деятельности, содержание которой состоит в осуществлении государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера посредством реализации присущих данным органам административно-правовых форм и методов.

Итак, содержание любого явления или процесса должно быть обличено в соответствующую форму, так как «содержание всегда оформлено, причем форма влияет на содержание, способствуя или мешая его реализации и развитию. Содержание предопределяет форму, а форма содержательна»⁷³.

Административно-правовая форма есть обьективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют управление⁷⁴. Являясь, по сути, внешним проявлением реализации конкретных направлений деятельности субъекта управления, форма управления представляет собой практическое воплощение его функций, в связи с чем, как справедливо отмечает С.С. Бородин и С.С. Громыко, «от использования тех или других форм в значительной мере зависит успех управленческой деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени»⁷⁵.

Необходимо согласиться с мнением Г.В. Атаманчука, согласно которому «в государственном управлении формы управленческой деятельности – наиболее важные элементы, ибо посредством именно их опредмечивается реализация компетенции государственных органов»⁷⁶. Формы

⁷² Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. I. С. 61-62.

⁷³ Лазарев, Б.М. Формы советского государственного управления / Б.М. Лазарев // Формы государственного управления : [сб. ст.] / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; редкол.: Б.М. Лазарев (отв. ред.) [и др.]. – М., 1983. – С. 3.

⁷⁴ Административное право : [учеб. пособие для вузов] / Е.М. Аникин [и др.] – СПб. : Питер : Питер принт, 2004. – С. 115.

⁷⁵ Бородин, С.С. Административное право. Общая и Особенная части : курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко. – СПб. : С-Петербург. гос. ун-т аэрокосм. приборостроения, 2007. – С. 161.

⁷⁶ Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – С. 215.

государственного управления выражают, каким образом, в каком виде реализуется та или иная функция органов государственного управления. И если функции органа государственного управления представляют собой основные направления его деятельности, производные от поставленных целей, то формы управленческой деятельности являются внешним проявлением конкретных управленческих действий по достижению данных целей.

Из изложенного следует, что административно-правовая форма, или, как иначе она определяется в научной литературе, форма управления, форма государственно-управленческой деятельности, либо форма реализации исполнительной власти, отражает внешнюю сторону содержания управленческой деятельности.

Находясь в диалектической взаимосвязи с содержанием управленческой деятельности, форма управления в то же время остается относительно самостоятельным элементом, поскольку содержание может быть выражено в различных формах в зависимости от задач и функций, реализация которых возложена на субъект управления.

В связи с указанным субъект государственно-управленческой деятельности самостоятельно выбирает ее форму в соответствии с конкретным вопросом, подлежащим разрешению. Однако выбор той или иной формы строго обусловлен административно-правовым статусом государственного органа, поскольку «несоблюдение обязательной формы влечет недействительность или оспоримость действий органа или должностного лица»⁷⁷. На этом основании каждый орган государственного управления не только имеет право, но обязан использовать в целях практического осуществления своих полномочий ту предусмотренную нормой права форму своей 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 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 эффективной⁷⁸.

Компетенция органов государственного управления широка и многогранна. Она осуществляется в различного рода действиях, совершаемых ими, различного рода приемах, способах управляющего воздействия на объекты управления. Поэтому возникает необходимость правового анализа форм практического осуществления компетенции.

Конкретные формы исполнительной и распорядительной деятельности, в которых материализуется компетенция органов государственного управления, весьма многообразны. Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказывают влияние, например, следующие факторы:

⁷⁷ Бородин, С.С. Административное право. Общая и Особенная части : курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко. – СПб. : С-Петербург. гос. ун-т аэрокосм. приборостроения, 2007. – С. 161.

⁷⁸ См.: Гаурьленка Д.А., Казялецкі І.У. Асноўныя формы рэалізацыі кампетэнцыі міністэрстваў Рэспублікі Беларусь // Весн. Акад. навук Беларусі; Сер. гуманітар. навук. – 2002. – № 4. – С. 20.

характер компетенции органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (в частности форма собственности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т. п.

В административно-правовой литературе даются различные понятия форм управленческой деятельности. Так, Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский и Е.В. Трофимов считают, что форма государственного управления это оформленное поведение властного субъекта административного права, осуществленное им в рамках его компетенции в целях реализации функций государственного управления⁷⁹. В.Д. Сорокин, говоря о структуре управленческой деятельности, считает, что реализация функций управления протекает в рамках видов управленческой деятельности и каждый такой вид реализуется в определенных формах, как правовых, так и неправовых⁸⁰. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев определяют административно-правовые формы как «совокупность действий и правовых актов (постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил и т. п.), которые служат осуществлению, реализации целей, задач, функций и полномочий, принадлежащих в соответствии с законодательством субъектам административного права»⁸¹. Г.В. Атаманчук под формами управленческой деятельности понимает «внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей, функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности»⁸².

Довольно распространенным является определение понятия формы управленческой деятельности, сформулированное Ю.М. Козловым, который определяет ее как «внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия»⁸³.

Однако, представляется, что понимание формы управленческой деятельности как внешне выраженного действия является не вполне верным, так как форма – это не само действие, а его внешнее проявление. Например, если в качестве властного действия рассматривать постановку руководителем государственного органа управленческой задачи своим подчиненным, то это решение может иметь разный внешний вид – принятие нормативного правового акта в виде приказа, издание индивидуального распоряжения, либо постановка устного указания. В данном случае одно и то же по содержанию действие приобретает различные формы. В связи с этим, для определения понятия административно-правовой формы деятельности государственного органа

⁷⁹ Административное право : учебник / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. – Эксмо, 2009. – С. 244.

⁸⁰ См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 38-41.

⁸¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право : учеб. для вузов. М., 1998. С. 232.

⁸² Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. – С. 108.

⁸³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 234.

более удачным видится использование термина «внешнее выражение управленческого действия».

Таким образом, под административно-правовой формой деятельности органа государственного управления целесообразно понимать внешнее выражение управленческого действия, направленного на реализацию его компетенции.

В административно-правовой литературе предложено несколько классификаций форм управленческой деятельности, каждая из которых в той или иной степени подчеркивает особенности различных исполнительных и распорядительных действий. Однако данная проблема решается в целом единообразно, причем говорится о многообразии самих форм управленческой деятельности, их различной направленности, различном конкретном содержании и о других признаках⁸⁴.

Наиболее распространенный подход к классификации административно-правовых форм был сформулирован Ю.М. Козловым, а затем уточнен рядом ученых, в частности, А.П. Алехиным, который выделяет следующие формы управленческой деятельности: 1) правовую – издание нормативных актов индивидуальных (административных) актов, совершение иных юридически значимых действий, заключение договоров; 2) неправовую – осуществление организационных (организационно-технических) действий, выполнение материально-технических операций.⁸⁵ Д.М. Овсянко отмечает, что правовые формы связаны с изданием таких правовых актов управления, которые влекут возникновение, изменение и или прекращение административно-правовых отношений между субъектом и объектом управления либо имеют иное правовое значение. Неправовые формы реализации исполнительной власти именуется так потому, что не связаны с изданием правовых актов и совершением юридически значимых действий. – они не порождают, не изменяют и не прекращают административно-правовые отношения⁸⁶. С.М. Забелов, П.С. Забелов к непосредственно организационным мероприятиям относят: инспектирование, изучение и распространение передового опыта, разъяснение содержания и целей законов и иных правовых актов, подготовку и рассылку информационных материалов, обзоров, писем и т.д. Среди материально-технических операций данными исследователями выделяются: ведение делопроизводства; регистрация фактов; оформление документов; сбор, подготовка и обработка информационных материалов; учетно-статистические работы; составление справок, отчетов и др.⁸⁷

Наряду с этим, некоторыми исследователями высказываются и иные точки зрения относительно предложенной выше терминологии. Так, В.М. Лазарев указывает, что деление административно-правовых форм на правовые и неправовые имеет определенный смысл, но терминологически

⁸⁴ См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. С. 142-143 ; Пискотин М.И. Социализм и государственное управление. М., 1984. С. 140-141

⁸⁵ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. С. 236-237.

⁸⁶ Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособие. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – С.133.

⁸⁷ Забелов С.М., Забелов П.С. Административное право.: Курс лекций -Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2003. – С. 152–153.

неудачно. Ученый отмечает, что обе группы форм регулируются правом, однако не все из них влекут правовые последствия. Следовательно, одни виды форм управления (например, издание актов) целиком входят в первую группу, а другие виды форм (материально-технические) нужно разделить на две части, из которых одну часть относить также к правовым, а другую – нет (одно дело, например, принудительное доставление правонарушителя, другое дело – перепечатка текста документа, хотя в обоих случаях имеют место материально-технические действия). В связи с этим, В.М. Лазарев предлагает делить административно-правовые формы на «непосредственно влекущие правовые последствия» и «непосредственно не влекущие правовых последствий»⁸⁸.

Схожую точку зрения высказывает Б.Н. Габричидзе, который считает, что все формы управленческой деятельности в определенном смысле являются правовыми, имеющими соответствующую юридическую базу, основаны на правовых актах и предписаниях, без которых не могут возникать, функционировать и применяться на практике⁸⁹.

Относительно содержательной стороны выработанной в административно-правовой науке классификации форм государственного управления, в целом существует единый подход, в рамках которого наиболее значимой формой государственно-управленческой деятельности, выражающей ее властную, юридическую природу, является издание правового акта управления.

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Организационные и правовые формы деятельности органов государственного управления.
2. Правотворческая (нормоустановительная) деятельности органов государственного управления. Правоприменительная деятельность и ее виды (регулятивная и правоохранительная).
3. Понятие и значение административного договора. Публично-правовой характер административного договора.
4. Формы управленческой деятельности органов внутренних дел.
5. Виды методов деятельности органов государственного управления: критерии классификации, административно-правовое опосредование.
6. Сущность методов убеждения и принуждения.
7. Сущность стимулирования – моральное и материальное стимулирование. Поощрение и его виды.
8. Общественное воздействие и его роль в государственном управлении.
9. Правовой акт как юридический акт и как исполнительное решение. Отличие правового акта управления от других действий администрации, от юридических документов, от иных актов.
10. Акты органов внутренних дел, их специфика.

⁸⁸ Формы государственного управления / ред. кол. Г.А. Дорохова [и др.]. – АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : ИГПАН, 1983. – С. 7–8.

⁸⁹ См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. С. 231–232.

Вопросы для самопроверки:

1. Дайте понятие административно-правовой формы деятельности органов управления.
2. На какие виды делятся формы деятельности органов государственного управления?
3. Охарактеризуйте сущность административного договора.
4. Дайте понятие и перечислите характерные особенности методов деятельности органов государственного управления.
5. Назовите виды методов деятельности органов государственного управления.
6. Чем отличаются методы правового регулирования, используемые в административном праве, и методы реализации компетенции субъектов административного права?
7. Назовите черты сходства и различия административных и экономических методов государственного управления.
8. Что понимается под методом убеждения? Назовите его характерные признаки.
9. Раскройте взаимосвязь методов убеждения, принуждения, стимулирования.

Тема 4. Правовые акты управления и их реализация в деятельности органов государственного управления

Семинарское занятие – 2 часа

Вопросы семинарского занятия:

1. Теоретико-правовые подходы к определению сущности, признаков и видов правовых актов управления в деятельности государственных органов.
2. Совершенствование нормотворческой деятельности органов государственного управления
3. Требования, предъявляемые к актам управления и последствия их несоблюдения.

НАИБОЛЕЕ СЛОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТЕМЫ

Слово «акт» уходит своими корнями еще в Античность, в римское право и в переводе с латинского означает «поступок», «действие».

В науке административного права высказываются различные подходы относительно сущности и понятия правовых актов управления. Иногда акт управления рассматривается в качестве действия выражающего волю органа управления. Так, как отмечает Р.Ф. Васильев, «второе слово в термине «акт управления», тесно связанное с категорией действия, все же выполняет функцию характеристики действия, обозначенного словом акт, показывает сферу данного действия, выражает его известные особенности. Но и сама по себе принадлежность тех или иных средств (явлений) к управлению говорит об их связи с действиями, деятельностью. При всех условиях принадлежность актов управления к действиям и вытекающая отсюда возможность определять эти правовые явления через действия представляется очевидной»⁹⁰.

В рамках второй точки зрения акт управления представлен как документ. К примеру, Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров указывают, что, прежде всего, акт государственного управления — это правовой документ, содержащий в себе словесно выраженное решение субъекта государственного управления. Ученые уточняют, что акт управления представляет собой «объективированное на бумаге властное решение управленческой проблемы, форма, в которой управленческая воля находит своего адресата»⁹¹.

Представителями третьего подхода акт управления рассматривается как форма исполнительно-распорядительной деятельности. По мнению А.П. Алехина, А.А. Каромлицкого и Ю.М. Козлова правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой

⁹⁰ Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие) М.: Издательство Московского университета, 1987. – С. 128.

⁹¹ Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 237–238.

реализации задач и функций исполнительной власти⁹². Однако следует иметь в виду, что формой деятельности является не сам акт, а его издание. Акт управления, в свою очередь, является результатом этой деятельности.

Некоторые ученые выражают мнение о комплексной природе правового акта управления. Так, С.С. Алексеев указывал, что термин «акт» имеет в сфере права два значения:

а) правомерного действия – юридического факта, в том числе действия по правотворчеству, когда законодательный орган совершает действия по изданию, изменению или отмене закона;

б) официального документа, в котором выражаются и закрепляются результаты тех или иных действий и в котором, следовательно, они «пребывают»⁹³.

Полагаем, что все вышеперечисленные позиции верны в силу того, что акты управления по своей сути представляют собой многогранное явление, отражающее различные стороны управленческой деятельности в зависимости от аспекта, в котором она рассматривается. Понимание акта управления как действия уместно при определении организационной стороны деятельности государственного органа. Правовой акт управления как документ обоснованно представлять, когда речь идет об источниках административного права. В свою очередь, рассмотрение его как формы государственного управления оправданно при характеристике внешнего проявления государственно-управленческой деятельности.

Таким образом, *правовой акт управления* – это подзаконное одностороннее юридически властное официальное волеизъявление исполнительных и распорядительных органов государственной власти (должностных лиц), облеченное в установленную форму, принятое по вопросам своей компетенции, на основании и во исполнение законов и подзаконных актов, имеющих большую юридическую силу, в целях непосредственного практического осуществления задач и функций государственного управления.

Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта управления, следующие:

1) правовой акт управления всегда является управленческим решением, поскольку именно такое управленческое решение и составляет содержание правового акта. Однако следует иметь в виду, что не каждое управленческое решение является актом управления. Как указывает Б.М. Лазарев, чтобы управленческое решение превратилось в акт управления, необходимо властное волеизъявление субъекта управления. Это может быть лишь результат мысленно-волевого акта должностного лица, решение, принятое в уме руководителя⁹⁴;

2) это подзаконный юридический акт. Е.А. Лукьянова отмечает, что

⁹² Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М». 2001. – С. 199.

⁹³ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: «Статут», 1999. – С. 77.

⁹⁴ Лазарев Б.М. Управленческое решение и акт государственного управления / Б.М. Лазарев // Акты управления (вопросы теории); Межвузовский сборник научных трудов, ред. кол. Р.Ф. Васильев [и др.], Ивановский государственный университет, 1987 – С. 17.

подзаконный характер актов управления определен требованием верховенства закона, что означает следующее: подлежащие правовому регулированию наиболее значимые общественные отношения должны регулироваться прежде всего законом; коллизии могущие возникать между законом и иными правовыми актами должны разрешаться на основе главенствующей роли законов⁹⁵. Из этого также вытекает, что акты органа исполнительной власти по своей юридической силе не могут быть не только выше, но даже равны законодательным актам.

3) решение органа исполнительной власти становится правовым актом управления только в случае его принятия в установленном порядке и обеспечения его надлежащего оформления. Отсюда следует, что правовой акт управления должен издаваться с соблюдением официально установленных процедур;

4) правовой акт управления определяет обязательные правила поведения в сфере государственного управления. Как отмечает Ю.Н. Стариков, административный акт может регламентировать абстрактные правовые отношения, т.е. вводить общеобязательные правила поведения для неограниченного круга лиц (так называемое абстрактное правовое регулирование), а с другой – разрешать возникший в управленческой практике спор или административное дело (так называемое индивидуальное правовое регулирование)⁹⁶.

5) правовой акт управления издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

6) правовой акт управления опирается на властные полномочия органов государственного управления, а потому предстает в виде одностороннего юридически властного волеизъявления, а точнее – предписания, носит императивный и обязательный характер, определяет правила должного поведения людей. По мнению В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Клисханова, это означает, что в качестве акта не может рассматриваться какой-либо официальный документ, исходящий от административного органа и не содержащий в себе властного волевого решения в отношении неопределенного или индивидуально определенного круга субъектов. Например, не являются административно-правовыми актами различные процессуальные и правоустанавливающие документы, в частности, протоколы, акты проверок, рапорты, свидетельства, справки, которые лишь фиксируют определенные юридические факты, несут в себе определенную информацию, но не содержат властных публично-правовых решений в отношении каких-либо субъектов⁹⁷;

7) правовой акт управления занимает определенное место в

⁹⁵ Лукьянова Е.А. Управленческое решение и акт государственного управления / Б.М. Лазарев // Акты управления (вопросы теории); Межвузовский сборник научных трудов, ред. кол. Р.Ф. Васильев [и др.], Ивановский государственный университет, 1987 – С. 100-111.

⁹⁶Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 378–379.

⁹⁷ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Клисханова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – С. 358–359.

иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

8) правовой акт управления представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Служебный документ – это юридический акт, где содержатся властные предписания определенного органа государственного управления. К правовым актам следует относить нормативные, интерпретационные, индивидуальные, а также смешанные акты;

9) правовой акт управления может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

10) основной конституирующей чертой правового акта является его правовой характер, т. е. направленность на достижение юридических последствий. Такими юридическими последствиями могут быть создание общеобязательных правил поведения (юридических норм), возникновение, изменение, прекращение административных правоотношений, а кроме того, правовой акт может выступать основанием издания другого акта управления, может играть роль доказательства при рассмотрении дел в судах, устанавливать порядок заключения гражданско-правовых сделок и т. д.;

11) правовой акт управления носит творческий характер, который детерминирован направленностью управленческой деятельности в первую очередь на оптимальное разрешение возникающих вопросов, что исключается при формальном подходе. В связи с этим А.П. Корнев справедливо отмечает, что «от субъекта управления, разрешающего дело, требуются: творческий, научный подход, предвидение, осмотрительность, учет и глубокий анализ фактических данных»⁹⁸.

Акты управления весьма разнообразны как по форме, так и по содержанию, поскольку различны органы, их принимающие, факторы и цели, обуславливающие их принятие. Отдельным актам свойственны наряду с общими признаками (регулирование общественных отношений, властный характер и т. п.) только им присущие признаки, что и позволяет осуществить их классификацию.

Классификация способствует изучению особенностей отдельных видов актов управления, их ранжированию, разработке различных методик применения актов. Она позволяет определить правовую природу актов управления, значение их различных видов. Классификация актов управления имеет не только теоретическое, но и практическое (эмпирическое) значение для юридической практики, которая является не только одним из видов социальной практики, но и объектом всей юридической теории. Так, например, грамотная классификация актов управления может оказать существенную помощь, во-первых, различным субъектам нормотворческого процесса; во-вторых,

⁹⁸ Корнев А.П. Административное право России. М., 1996. С. 167.

толкователям юридических документов; в-третьих, при осуществлении различных видов систематизации (например, инкорпорации).

Еще в 1925 году А.Ф. Евтихеев одним из первых в отечественной науке указывал, что наиболее тесно связана с общей системой административного классификация правовых актов, в основывающаяся на признаках, которые положены за основание для учения о разделении властей. Исходя из данного критерия ученый выделял акты нормативные, индивидуальные и юрисдикционные⁹⁹. Позже в советской науке административного права классификация актов управления по их юридическим свойствам, в рамках которой они рассматривались как нормативные и индивидуальные, стала традиционной.

Нормативные акты управления направлены на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение. Такие акты, во-первых, издаются в развитие законов, во-вторых, могут устанавливать типовые правила в сфере государственного управления (например, таможенные правила), а также определять статус органов исполнительной власти, быть направленными на охрану отношений в сфере государственного управления, т. е. иметь правоохранительный характер.

Нормативные акты могут издавать органы исполнительной власти различного уровня, применительно к конкретному органу это чаще всего регулируется положением об этом органе. Каждый вид органа исполнительной власти издает акты определенного вида.

Индивидуальный акт управления (ненормативный) не содержит норм права и в целях применения действующих норм права устанавливает обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц (изменяет или прекращает действие этих предписаний), и (или) рассчитан на однократное применение.

Наряду с делением правовых актов по юридической силе в современной теории исследователями предложены и иные подходы.

Так, Д.Н. Бахрах в зависимости от функциональной роли и значения акта управления выделяет направленные на информационное обеспечение деятельности государственных органов, устанавливающие режимы прогнозирования и моделирования развития системы государственных органов, определяющие вопросы планирования, посвященные функции организации, содержащие элементы распорядительства, вводящие руководящие правила, выполняющие функцию координации, регламентирующие порядок проведения контроля и надзора, выполняющие регулирующую функцию¹⁰⁰.

⁹⁹ Евтихеев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков, Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925 – С. 172.

¹⁰⁰ Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – С. 393–394.

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Подготовка, согласование, принятие, опубликование, вступление в силу правовых актов государственного управления.
2. Юридическая сила правовых актов.
3. Обжалование, опротестование, исполнение правового акта управления.
4. Роль актов управления в механизме административно-правового регулирования.

Вопросы для самопроверки:

1. Дайте понятие правового акта управления, назовите его признаки.
2. Какова связь между оперативной самостоятельностью органа государственного управления и целесообразностью его актов?
3. Чем административные акты отличаются от актов ревизии, личных документов (удостоверения личности, паспорта, характеристики зачетной книжки и др.)?
4. Чем отличается нормативный акт от индивидуального акта органа государственного управления?
5. Назовите правовые формы актов управления.
6. Назовите стадии принятия актов управления.
7. В чем сходство и различия оспоримых и ничтожных актов управления?
8. Как соотносятся понятия «акт государственного управления» и «источник административного права»?
9. Что является основанием для приостановления или отмены актов государственного управления? Каков порядок отмены актов государственного управления?
10. Дайте характеристику процессу государственной регистрации актов государственного управления. Для чего нужна эта регистрация? Какие нормативные акты подлежат обязательной регистрации?
11. Является ли постановление административной комиссии актом исполнительной власти?
12. Может ли административный акт быть законным, но нецелесообразным и, наоборот, целесообразным, но не отвечающим требованиям законности?

Темы для рефератов и докладов:

1. Роль актов управления в механизме административно-правового регулирования.
2. Подготовка, согласование, принятие, опубликование, вступление в силу правовых актов государственного управления.
3. Акты органов внутренних дел, их специфика.

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

Семинарское занятие – 2 часа

Вопросы семинара:

1. Научные подходы к сущности и признакам законности и дисциплины в государственном управлении.
2. Способы обеспечения законности в государственном управлении.
3. Научно-теоретические проблемы соотношения государственного контроля и административного надзора.

НАИБОЛЕЕ СЛОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТЕМЫ

Законность как многоплановое и многостороннее явление пронизывает и отражает всю правовую жизнь общества, проникает в иные сферы бытия общества, государства, человека. Как система взаимосвязанных социальных, политических и юридических требований и их реализации законность в жизни общества является важнейшим условием развития демократии, построения правового государства, обеспечения прав и свобод граждан.

Содержание законности отражает роль закона в общественной жизни, его господство и незыблемость во взаимоотношениях государства и личности. Она необходима для обеспечения свободы и реализации права граждан на обязанности, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для всех элементов государственного механизма: государственных органов, государственных организаций, государственных служащих, гражданского общества, общественных организаций, средств массовой информации, для всех граждан и др. Можно с уверенностью утверждать, что законность является необходимым условием построения правового государства. Как справедливо отмечается М.В. Костенниковым, А.В. Куракиным, А.М. Кононовым и П.И. Кононовым, в современный период проблему укрепления законности нельзя рассматривать изолированно от проблем противодействия коррупции и укрепления дисциплины в органах власти и управления, а также проблемы построения правового государства. Правовое государство – это самая благоприятная среда для создания режима законности. Правовое государство в определенной степени – это своеобразная оболочка законности¹⁰¹.

Сущность законности, как традиционно подчеркивается в юридической науке, состоит в единообразном понимании и точном соблюдении предписаний

¹⁰¹Костенников М.В., Куракин, А.В., Кононов А.М., Кононов П.И. Актуальные проблемы административного права: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – С 318.

закона и соответствующих им правовых актов всеми органами государства, должностными лицами и общественными организациями.

Содержанием законности является не само исполнение закона как такового, не сама деятельность, в которой он находит свое осуществление, а соответствие этой деятельности закону, законосообразность поведения. Такое мнение представляется правильным, но односторонним.

Понимание законности в силу многоаспектности данного социально-правового феномена, складывается из различных понятий. Так, С.С. Пчелинцев указывает, что в юридической литературе законность рассматривается как:

- 1) своеобразный политико-правовой режим общественной жизни;
- 2) принцип деятельности государственных органов;
- 3) строгое, точное и неукоснительное соблюдение и исполнение требований правового акта;
- 4) совокупность взаимосвязанных элементов, выражающих объективные потребности жизнедеятельности и развития требований общества, государства и права к деятельности участников отношений¹⁰².

Принцип законности в административном праве состоит из двух взаимосвязанных обязанностей: действовать в соответствии с законом и проявлять инициативу для обеспечения выполнения закона.

По нашему мнению, учитывая возможности законности как фактора поведения людей, перечисленные функции можно дополнить информационной, стимулирующей и контрольной.

Особое значение принцип законности имеет в сфере управления. Это обусловливается следующими обстоятельствами:

1. Субъекты исполнительной власти представляют многочисленную группу, с ними физические лица, негосударственные организации, трудовые коллективы контактируют намного чаще, чем с иными органами государственной власти. Число государственных служащих, связанных с исполнительно-распорядительной деятельностью, во много раз превышает численность всех служащих, занимающихся иной государственной деятельностью.

2. Субъекты государственной исполнительной власти осуществляют правоприменение и издают большое число нормативных правовых актов, они обладают большими властными полномочиями.

3. Большинство подлежащих исполнению норм и правил деятельности в управленческой сфере сформулировано не в законах, а в подзаконных правовых актах субъектов исполнительной власти (органов и должностных лиц), что ведет к практической необозримости административного законодательства и основанного на нем нормотворчества, недостаточной его кодификации и систематизации, а также отсутствию систематического единообразного толкования административного законодательства и практики его применения. Это в известной мере затрудняет контроль и надзор за его исполнением.

¹⁰²Пчелинцев С.С. Реализация принципа законности на государственной службе в контексте правового государства: конституционно-правовые аспекты / С.С. Пчелинцев. – автореф. на соиск. уч степ. канд юрид. наук, 12.00.02. – М.:, 2010 – С. 12–13.

4. Органы государственной исполнительной власти, их должностные лица непосредственно распоряжаются огромными материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами.

5. Они вправе осуществлять внесудебное принуждение, юрисдикционную деятельность, в их непосредственном ведении находится механизм физического принуждения, защиты (армия, органы внутренних дел, исправительные учреждения и т. д.).

6. В сфере реализации исполнительной власти многие управленческие решения и действия могут совершаться по усмотрению (дискретное управление), когда управляющие субъекты (органы и должностные лица) на вполне законных официальных основаниях руководствуются в своей деятельности требованиями не только законности, но и целесообразности своих решений и действий управления, осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни. Издание нормативных актов базируется на принципе законности.

Законность в государственном управлении – это точное, строгое и неукоснительное соблюдение и исполнение всеми субъектами управленческих отношений действующих на территории государства нормативных правовых актов.

Традиционно в научной литературе выделяются характерные черты законности в государственном управлении. Л.Л. Попов и Д.М. Овсянко в качестве таковых приводят следующие:

1. Общеобязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц. Здесь проявляются верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Никому не дана привилегия не выполнять закон, обходить его, ставить себя над законом. Ни должностное положение, ни прошлые заслуги и успехи не дают оснований для несоблюдения установленных правил поведения и обязанностей перед обществом и государством.

2. Единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории Республики Беларусь.

3. Недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, призванных проводить в жизнь законы и изданные на их основе подзаконные акты.

Применение норм права в деятельности государственных служащих не только несовместимо с противопоставлением законности и целесообразности, но и не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам. Закон предполагает его творческое применение. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов

конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права.

4. Неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой – само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

5. При любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

6. Законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение¹⁰³.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса.

Законность и дисциплина в государственном управлении являются взаимосвязанными и взаимообусловленными элементами построения эффективно функционирующего правового государства. Как указывают А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, с одной стороны законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, с другой – находятся в неразрывной связи. Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой, ядром дисциплины, поскольку одним из требований дисциплины является соблюдение законов и других нормативных актов. Законность является способом защиты дисциплины, так как основные требования дисциплины оформляются в виде норм, содержащихся в правовых актах. Следовательно, роль и задача законности состоят в том, чтобы поддерживать, укреплять дисциплину¹⁰⁴.

Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей.

Ясно, что меры, обеспечивающие законность, способствуют укреплению дисциплины.

В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти проводится соответствующая работа:

совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса;

¹⁰³Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 1999. – С 430–431.

¹⁰⁴Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2001 – С. 295.

определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности;

принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан;

воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Вместе с тем действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности.

В теории административного права высказываются различные точки зрения относительно правовых средств, которые составляют способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Так, В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин и З.А. Багишаев выделяют 4 способа обеспечения законности: контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность и правовые услуги населению¹⁰⁵. В свою очередь Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева и С.М. Петров считают, что выделение различных частных способов обеспечения законности, а тем более ассоциация обеспечения законности в государственном управлении с правоохранительной системой в целом излишни. В связи с чем, данные ученые в качестве двух наиболее универсальных специально-юридических средств обеспечения законности указывают контроль (надзор) и систему административного принуждения¹⁰⁶.

Вместе с тем, анализ научной литературы показывает, что наиболее часто к способам обеспечения законности и дисциплины относят: государственный контроль, государственный надзор, судебный контроль и обжалование действие должностных лиц.

Наиболее дискуссионным вопросом в науке административного права, касающимся способов обеспечения законности и дисциплины, является соотношение понятий государственного контроля и надзора.

Исходя из позиций кибернетики, государственный контроль можно понимать как деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению и проверке процесса функционирования объекта с целью устранения его отклонения от заданных параметров.

В свою очередь, надзор как способ обеспечения законности принято понимать как постоянное, систематическое наблюдение специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов и лиц с целью выявления нарушений законности.

¹⁰⁵Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1996. – С. 211–213.

¹⁰⁶Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 309.

В рамках соотношения вышеуказанных понятий высказываются различные точки зрения. По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью государственного контроля¹⁰⁷, другие обосновывают позицию о том, что административный надзор – это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти¹⁰⁸.

Вопросы для самостоятельного изучения:

1. Судебный контроль в системе государственного контроля.
2. Прокурорский надзор: понятие, направления, акты.
3. Обжалование как способ обеспечения законности и дисциплины.

Вопросы для самопроверки:

1. Сформулируйте способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.
2. Дайте характеристику всем способам обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении: контролю, проверке исполнения, надзору, контрольно-надзорной деятельности.
3. Дайте определение понятию «дисциплина» и назовите ее многочисленные разновидности.
4. Раскройте взаимосвязь и соотношение понятий «законность», «целесообразность», «государственная дисциплина».
5. Назовите основные функции и принципы контроля.
6. Дайте классификацию контроля по различным основаниям: по времени его осуществления; по методам осуществления контрольных проверок; по органам, осуществляющим его.
7. Укажите особенности и направления Президентского контроля в государственном управлении.
8. Какие особенности контрольной деятельности Парламента Республики Беларусь в области государственного управления?
9. В чем различия надведомственного (внешнего) и внутриведомственного контроля и какие органы его осуществляют?

Темы для рефератов и докладов:

1. Административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел.
2. Правовое регулирование контрольной деятельности в Республике Беларусь.

¹⁰⁷ См., например: Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь. С. 597 ; Салищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. С. 180–186.

¹⁰⁸ См., например: Мах И.И. Административное право Республики Беларусь. С. 534–537 ; Административное право : учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. С. 291–292 ; Гавриленко Д.А., Гавриленко С.Д. Административное право : учеб. пособие / под ред. Д.А. Гавриленко. Минск, 2002. С. 402–407.

ОСНОВНАЯ, ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА, НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ

Основная литература

1. Административное право: научно-методологические основы : учеб. пособие / И. В. Козелецкий, С. В. Добриян, Д. П. Семенюк; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Республики Беларусь». – Минск: Акад. МВД, 2016. – 171 с.

Дополнительная литература

1. Административное право: научно-методологические основы [Электронный ресурс] : электронный учебно-методический комплекс по учебной дисциплине «Административное право: научно-методологические основы» для специальности 1-24 80 01 Юриспруденция ; регистрационное свидетельство № 1141303323 от 24.01.2013 / И. В. Козелецкий, Д. П. Семенюк, С. В. Добриян, Д. В. Гвоздев // Локальная сеть учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» : atk «Электронная Академия».

2. Административное право: учеб. пособие / И. В. Козелецкий [и др.]; под общ. ред. И. В. Козелецкого; учреждение образования «Акад. М-ва внутр. дел Республики Беларусь». – Минск : Академия МВД, 2019. – 479 с.

3. Актуальные проблемы административного права: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 03.05.01 «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / М. В. Костенников [и др.]. – М. : Юнити-Дана, 2013. – 383 с.

4. Административное право: учебник для студентов учреждений высшего образования по специальностям «Правоведение», «Экономическое право» / Л. М. Рябцев [и др.]. – Минск : Издательский центр Белорусского государственного университета, 2014. – 615 с.

Нормативные правовые и локальные акты¹⁰⁹

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

2. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск,

¹⁰⁹ Нормативные правовые и локальные акты используются в действующей редакции на момент изучения учебной дисциплины.

2024.

3. О Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 21 февраля 1995 г., № 3602-ХП // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

4. О государственной службе в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 1 июня 2022 г., № 175-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

5. О Национальном собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 8 июля 2008 г., № 370-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

6. О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 23 июля 2008 г., № 424-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

7. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г., № 108-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

8. Об органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

9. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 1 июля 2010 г., № 142-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

10. Об органах финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 16 июля 2008 г., № 414-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

11. О Следственном комитете Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 13 июля 2012 г., № 403-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

12. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 24 июня 2002 г., № 117-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

13. О военном положении [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 13 января 2003 г., № 185-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

14. О Государственной границе Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 21 июля 2008 г., № 419-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

15. О гражданстве Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 1 августа 2002 г., № 136-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

16. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 4 января 2010 г. № 105-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

17. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

18. Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 10 ноября 2008 г., № 455-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

20. О государственных секретах [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 19 июля 2010 г., № 170-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

21. О защите персональных данных [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 7 мая 2021 г. № 99-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

22. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

23. Об основах административных процедур [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 28 октября 2008 г., № 433-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

24. О техническом нормировании и стандартизации [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 5 января 2004 г., № 262-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

25. Об оценке соответствия техническим требованиям и аккредитации органов по оценке соответствия [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 24 октября 2016 г., № 473-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

26. Об оптимизации Администрации Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 13 февраля 2017 г., № 40 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

27. Вопросы деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 3 декабря 2010 г., № 620 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

28. О Совете Безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 11 июня 2021 г., № 214. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

29. Вопросы Следственного комитета Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 10 ноября 2011 г., № 518 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

30. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел и организаций, входящих в систему органов внутренних дел [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 4 декабря 2007 г., № 611 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

31. О вопросах прохождения службы в органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 15 марта 2012 г., № 133 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

32. Об органах государственной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 10 июля 2012 г. № 390-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

33. О структуре Правительства Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 5 мая 2006 г., № 289 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

34. О Министре Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 21 ноября 2001 г., № 692 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

35. О кадровом реестре Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 5 февраля 2024 г., № 46 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

36. О некоторых вопросах местного управления и самоуправления [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 22 февраля 2011

г., № 66 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

37. О совершенствовании системы учета граждан по месту жительства и месту пребывания [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 7 сентября 2007 г., № 413 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

38. О документировании населения Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 3 июня 2008 г., № 294 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

39. О биометрических документах [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 16 марта 2021 г., № 107. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

40. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 16 октября 2009 г., № 510 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

41. О лицензировании [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 14 октября 2022 г., № 213-З // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

42. О регулировании административных процедур [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь, 12 августа 2024 г., 313. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.