

ТЕМА 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1. Понятие и предмет административного права.
2. Метод административно-правового регулирования.
3. Функции административного права.
4. Источники административно-правовых норм.
5. Система административного права.
6. Место административного права в правовой системе Республики Беларусь.
7. Административное право как наука и учебная дисциплина.

1. ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Административное право — это совокупность (система) правовых норм (государственных общеобязательных правил поведения), регулирующих управленческие общественные отношения, отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственного управления.

Отличительными чертами административного права являются:

1. специфический круг общественных отношений, регулируемых его нормами;
2. регулирование государственного управления, из которого возникают указанные общественные отношения;
3. динамичность;
4. элементы публичности в его характере;
5. охват всех отраслей государственного управления, включая межотраслевое управление и управление хозяйством, предприятиями, учреждениями и организациями;
6. регулирование внутриорганизационных управленческих отношений во всех государственных органах;
7. распространение его норм (в определенной мере) на сферы частного предпринимательства;
8. неcodифицированность норм;
9. не законодательный характер значительной части норм;
10. преимущественная направленность норм на администрацию, органы государственного управления.

Предмет административного права — это общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления.

2. МЕТОД АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Метод административно правового регулирования — совокупность правовых средств, способов, приемов, посредством которых регулируются общественные отношения.

В качестве способов правового регулирования административное право использует:

- **Запрет** - возложение прямой юридической обязанности не совершать соответствующее действие в условиях, предусмотренных административно-правовой нормой.
- **Дозволение** - предоставляет участнику правовых отношений субъективные права на совершение определенных действий либо отказ от их совершения (право на обжалование действий органа государственного управления).
- **Рекомендация** - пожелание юридического характера, как наилучшим образом поступить в условиях, предусмотренных правовой нормой (альтернативное право обратиться в органы государственного управления или суд).
- **Предписание** - возложение прямой юридической обязанности совершать определенные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой (обязанности гражданина получить паспорт по достижении определенного возраста).

3. ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Функция - направление деятельности, виды управленческих работ вытекающие из цели органа госуправления.

Функции административного права - это целевые установки и предназначение отрасли.

Виды основных функций административного права:

- **правоисполнительная** - состоит в том, что нормы административного права предоставляют органам госуправления полномочия по административному нормотворчеству;
- **организационная** - исходит из организационного характера управленческой деятельности;
- **координационная** - состоит в обеспечении эффективного взаимодействия всех органов госвласти;
- **правоохранительная** - обеспечивает соблюдение правового режима, установленного в сфере госуправления и защиту законных интересов всех участников административных правоотношений.

4. ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

- 1) Конституция Республики Беларусь;
- 2) законы Республики Беларусь;
- 3) нормативные акты Президента Республики Беларусь и Администрации Президента Республики Беларусь;
- 4) нормативные постановления Совета Министров Республики Беларусь;
- 5) нормативные акты республиканских органов;
- 6) нормативные акты местных исполнительных и распорядительных органов;
- 7) межгосударственные соглашения;
- 8) нормативные акты руководителей государственных объединений, предприятий, учреждений.

5. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Система административного права — это совокупность находящихся в органической связи институтов, подотраслей, расположенных в определенной логической взаимосвязанной последовательности, образующая целостность и единство отрасли права.

Административное право, как и некоторые другие отрасли права (гражданское, уголовное), обычно делят на Общую и Особенную части.

В *Общую часть* включают нормы, регламентирующие основные принципы государственного управления, правовое положение субъектов административного права, формы и методы управленческой деятельности, административный процесс, способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

В *Особенную часть* входят нормы, регулирующие организацию управления в той или иной отрасли или сфере.

6. МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В правовой системе Республики Беларусь Административное право занимает одно из ведущих мест. Как часть правовой системы Административное право тесно связано с другими отраслями права и имеет общие с ними черты. Для ряда отраслей права оно является основой функционирования (финансовое право, трудовое право).

Особенно тесно Административное право взаимодействует с Конституционным правом. Конституционное право является ведущей отраслью права. Конституция непосредственно регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства и государственной власти. Административное право берёт

исходное начало из конституционных норм, детализируя и конкретизируя их, определяя правовой механизм реализации компетенции различных государственных органов.

Взаимодействие Административного права и Трудового права. Административное право определяет полномочия служащих, их ответственность, проведение аттестации, присвоение классов, чинов. В целях надлежащей организации трудовых отношений, осуществляется государственный контроль и надзор за соблюдением правил охраны труда и Техники Безопасности. Правовой статус этих субъектов регламентируется нормами Административного права, т.к. они являются частью государственного управления.

Гражданское право и Административное право тесно связаны по вопросам регулирования имущественных отношений, которые они оба регулируют, но только разными методами. Административное право регулирует имущественные отношения в распорядительном порядке методом власти – подчинения.

Административное право и Финансовое право взаимодействуют в том, что нормы определяющие компетенцию и деятельность финансовых органов являются и нормами Административного права.

Административное право и Уголовное право. Нормы Административного права устанавливают, какое правонарушение является административным, а нормы Уголовного права определяют, когда за нарушение указанных правил наступает уголовная ответственность. В определённых случаях отдельные административные правонарушения могут перерасти в преступления и наоборот.

Административное право и Таможенное право. Таможенное право развивалось на базе норм Административного права, т.к. Кодекс об Административных правонарушениях содержит главу, регулиующую административно-таможенные правонарушения, а Государственный Таможенный Комитет является органом исполнительной власти.

Компетенцию налоговых органов определяют нормы Налогового права, а их структурную организацию – нормы Административного права.

Административное законодательство и Уголовно-процессуальное законодательство, а также Гражданско-процессуальное законодательство тесно связаны тем, что рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде основывается на общих процессуальных началах.

Нормы Земельного права регулируют отношения между государством и землепользователями. Вместе с тем, государство в лице органов управления предоставляют земельные участки, сдаёт в аренду, производит изъятие и т.д.. Эти отношения регулируются нормами Административного права и Земельного права.

7. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Наука административного права изучает практику деятельности органов исполнительной власти, совокупность действующих норм и институтов административного права и направления их совершенствования.

Административное право как учебная дисциплина изучается во взаимосвязи с уголовным, трудовым, конституционным и другими отраслями правами. Система учебной дисциплины административного права неоднозначно трактуется различными учеными-правоведами. Существуют различные взгляды на ее содержание. Эти взгляды можно разделить на 2 основные группы:

- исследования, признающие целесообразность деления дисциплины на общую часть (нормы, охватывающие управление в целом) и особенную (состоит из норм, действующих в пределах отдельных сфер деятельности исполнительной власти: экономика, образование, охрана общественного порядка и т.д.)
- исследования, признающие наличие в учебной дисциплине 3 и более частей.

ТЕМА 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ

1. Понятие и признаки административно-правовой нормы.
2. Виды административно-правовых норм.
3. Реализация административно-правовых норм.
4. Понятие и признаки административно-правовых отношений.
5. Виды административно-правовых отношений.

1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НОРМЫ

Норма административного права — это правило, мера поведения субъектов управления. Она устанавливается государством (его органами), выражает его волю (их волю) и обязательна к исполнению.

Административно-правовые нормы *предназначаются* не для какого-либо конкретного случая или обстоятельства, а для *совокупности, группы, вида*, т.е. для однородных *управленческих общественных отношений*. Они распространяют свое действие на любых лиц, которые вступают или могут вступать в отношения на их основе.

Административно-правовые нормы *рассчитаны* на более или менее *длительное или постоянное бытие* и применяются тогда, когда появляются обстоятельства, предусмотренные ими, и не теряют силу после кратного применения.

Характерным *отличительным свойством* административно-правовых норм является и то, что во многих случаях *они регулируют общественные отношения, составляющие предмет иных отраслей права*. Так, ими обеспечивается урегулированность определенной части финансовых, земельных, налоговых, трудовых, природоохранных и иных отношений.

Существенной специфической чертой норм административного права является также и то, что они *имеют свои средства обеспечения, охраны от возможного невыполнения или ненадлежащего выполнения их повелений*. Существуют многочисленные меры административного принуждения, в том числе и административной ответственности, а также меры дисциплинарной ответственности.

Немаловажная особенность норм административного права состоит и в том, что они *нередко возникают в результате правотворческой деятельности органов государственного управления*. Нормы административного права подзаконны, вторичны по отношению к законодательным нормам.

Нормы административного права *имеют широкий масштаб своего воздействия*. В первую очередь они направлены на регулирование организации деятельности органов государственного управления, государственной службы, государственных предприятий, организаций и учреждений. Административно-правовые нормы также распространяют свое действие и на иные субъекты, находящиеся в сфере государственного управления — на граждан и негосударственные организации.

2. ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

А. По целевому назначению нормы административного права можно разделить на *нормы положительного регулирования и правоохранные*.

Нормами *положительного регулирования* являются те, которые определяют статус органов государственного управления, государственных служащих и т.п. Они направлены на регулирование правомерного поведения, формулируют положительные веления, т.е. устанавливают определенные права и обязанности и не содержат санкций.

Санкция наличествует у *правоохранительных норм*.

Б. По методу воздействия различают нормы:

- обязывающие;
- запрещающие;
- уполномочивающие;
- рекомендательные;
- дефинитивные.

В. По юридической силе нормы делятся на:

- конституционные;
- нормы президентских правовых актов;
- нормы законов;
- нормы органов государственного управления. Последние также имеют свою иерархию (нормы Совета Министров, республиканских органов государственного управления, местных органов государственного управления).

Г. По адресатам нормы классифицируют следующим образом:

- регулирующие правовой статус государственных организаций;
- регулирующие правовой статус работников государственных организаций;
- определяющие правовой статус органов местного управления;
- определяющие правовой статус граждан в сфере управления.

По адресатам нормы можно также разделить на *общие*, относящиеся ко всем гражданам или ко всем органам (организациям), должностным лицам (юридическим лицам), и *специальные*, касающиеся четко ограниченного круга адресатов, например, военнослужащих, работников милиции, органов здравоохранения, или конкретного субъекта права, какого-либо местного исполнительного комитета.

Д. По содержанию нормы делятся на материальные и процессуальные.

- *Материальные* административно-правовые нормы закрепляют права и обязанности, ответственность конкретных участников управленческих общественных отношений. В этих нормах находит отражение правовой статус, структура и компетенция названных субъектов.

- *Процессуальные* административно-правовые нормы регламентируют порядок (процедуру) реализации норм материального права. Они производны от материальных норм и действительно определяют динамику деятельности органов государственного управления, порядок практической реализации прав, обязанностей и ответственности, установленных для участников управленческих отношений материальными нормами.

Е. По действию в пространстве различают нормы:

- общего действия (республиканского);
- местного действия;
- межтерриториального (территориального) масштаба действия.

Нормы общего действия распространяются на всю территорию республики. Это нормы, содержащиеся в законодательных актах, актах Президента Республики Беларусь, Совета Министров, республиканских органов государственного управления и иных органов республиканского значения (например, государственных организаций, подчиненных Совету Министров). Они могут быть общего, надведомственного и ведомственного характера.

Нормы местного действия распространяют свою силу на определенную административно-территориальную единицу или действуют в пределах одного учреждения, организации.

Нормы межтерриториального (территориального) масштаба действия — это такие правила, которые распространяют свое влияние на соответствующую территорию независимо от административно-территориальных единиц или на две или более области, города, района, поселка, сельсовета. Например, установление карантина.

Ж. По действию во времени нормы делятся на нормы постоянного и нормы временного действия. Административно-правовые *нормы постоянного действия* — это правила, не ограниченные какими-либо сроками проявления. Они действуют до их официального изменения либо отмены. По общему правилу нормы не ограничены определенными сроками действия.

Нормы временного действия непродолжительны, не постоянного действия. Для того чтобы определить время действия нормы, необходимо знать, когда она вступает в действие и когда ее действие прекращается.

3. РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

Реализация (исполнение) норм административного права означает практическое претворение в жизнь их предписаний, претворение в жизнь выраженной в нормах воли государственного органа. Она проявляется в поведении людей (организаций), в практической их деятельности, в их поступках.

Реализация норм служит одним из важных условий успешного решения государственных задач.

Нормы административного права реализуются посредством:

- 1) соблюдения;
- 2) осуществления (воплощения);
- 3) использования;
- 4) применения.

Соблюдение норм — это воздержание от совершения поступков, запрещенных нормами. Соблюдает нормы тот, кто строго придерживается их предписаний, не нарушает их.

Особенностью соблюдения норм является то, что оно носит пассивный характер. Субъекты не совершают каких-либо действий, противоречащих нормам права, ведут себя по отношению к ним бездейственно, воздерживаются от совершения запрещенных действий. Таким образом происходит реализация запрещающих норм.

Осуществление (воплощение) норм происходит путем активных поступков, направленных на претворение в жизнь предписанных нормой обязанностей положительного содержания.

При осуществлении (воплощении) норм административного права от субъектов требуются действия, а не бездействие, как при соблюдении. Они обязаны действовать в целях выполнения предписаний правовых норм независимо от внутреннего к ним отношения. Посредством осуществления (воплощения) реализуются обязывающие нормы.

Использование норм заключается в осуществлении участниками управленческих общественных отношений своих прав, осуществлении действий по своему усмотрению в пределах, предусмотренных нормой права. Использование норм связано с совершением разрешенных (дозволенных) действий управомоченными субъектами и по своему желанию.

Применение административно-правовых норм — это деятельность компетентных органов по изданию индивидуальных правовых актов в рамках, предусмотренных нормами. Конечно, применение — это своего рода исполнение и использование, но оно реализуется в иной форме и может осуществляться лишь субъектами, обладающими специальными властными полномочиями, т.е. соответствующими государственными органами, должностными лицами, представителями власти или иными уполномоченными субъектами.

Применение норм административного права может осуществляться в двух формах: оперативной и правоохранительной деятельности.

- **Оперативная** деятельность проявляется в издании индивидуальных правовых актов, например, акта о приеме на работу или увольнении с работы, о поощрении конкретных работников, о создании предприятия. Некоторые ученые полагают, что к этой форме относится и организационная работа.

- **Правоохранительная** деятельность направлена на охрану норм права от каких бы то ни было нарушений. Она может выражаться в применении мер административного и дисциплинарного принуждения к правонарушителям, в исполнении административных и дисциплинарных взысканий, а также в принятии мер по предупреждению правонарушений в будущем. Рассматриваемая деятельность характерна в первую очередь для правоохранительных органов (суда, прокуратуры, внутренних дел, инспекций).

4. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Административно-правовые отношения — это управленческие отношения, складывающиеся по поводу и в связи с осуществлением государственного управления,

урегулированные нормами административного права, в которых «стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав».

Признаками административно-правовых отношений являются то, что они:

- 1) управленческие;
- 2) возникают по поводу государственного управления;
- 3) регулируются нормами административного права;
- 4) имеют властные характеристики;
- 5) требуют наличия особых субъектов.

5. ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Административно-правовые отношения по их **юридическому характеру** подразделяются на материальные и процессуальные.

Материальные правоотношения возникают на основании норм материального права, например отношения, возникающие по руководству Совета Министров Республики Беларусь деятельностью республиканских органов или по обеспечению прав и свобод граждан, защите личности от любых противоправных действий.

Процессуальные правоотношения связаны с административным производством по определенной категории дел. Примерами могут быть отношения, складывающиеся по поводу рассмотрения дел о дисциплинарных проступках либо обращений граждан, подготовки и принятия правовых актов.

Административно-правовые отношения **в зависимости от вида государственного управления (по занимаемому месту в системе)** подразделяются следующим образом:

- общие государственные;
- внутренние государственные;
- внешние функциональные (надведомственные);
- внутриорганизационные;
- местного характера;
- хозяйственные.

По конкретному содержанию (но связи с вещами, имуществом) правоотношения подразделяются на неимущественные и имущественные.

Неимущественные правоотношения — это те, которые в процессе их осуществления не связаны с имуществом (вещами). К их числу следует отнести отношения, возникающие, например, в связи с регистрацией новорожденного, зачислением на должность государственного служащего, привлечением к дисциплинарной ответственности.

Имущественные правоотношения возникают в первую очередь при управлении объектами государственной собственности. Это, например, отношения, связанные с передачей материальных ценностей из ведения одной государственной организации в ведение другой, в связи с владением, пользованием и распоряжением; государственной собственностью, находящейся на балансе того или иного органа.

ТЕМА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СФЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Понятие и признаки государственного управления.
2. Государственное управление и исполнительная власть.
3. Виды государственного управления
4. Основные принципы государственного управления.
5. Функции государственного управления

1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Административное право и государственное управление — тесно связанные явления. Административное право регулирует отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, определяет принципы управления и его функции, т.е. содержание управления. Иначе говоря, государственное управление является объектом административного права. Именно регулирующее воздействие норм административного права направлено на государственное управление, на функционирование системы государственного управления в целях выполнения поставленных перед ней исполнительных задач.

Государственное управление — один из видов социального управления. Термин «управление» довольно широкий и употребляется в различных значениях. Слово одно, смысл вкладывается в него разный. Поэтому в науке различают несколько видов управления:

- техническое управление — управление автотранспортными средствами, технологическими процессами;
- биологическое управление — управление развитием растений, животных;
- социальное управление — управление поведением людей.

Необходимость в управлении возникла с появлением совместного труда. В процессе управления упорядочивается совместная жизнь людей, организуется их деятельность, устанавливается гармония между индивидуальными работами.

Социальное управление осуществляют только люди, их группы, коллективы. Управление — не застывшее понятие. Управлять — прежде всего действовать, приводить в действие, направлять чьи-либо поступки. Управленческая деятельность — это организующая деятельность.

Управление тесно связано с властью. Власть (авторитет) необходима для того, чтобы управляемые слушались управляющего, подчинялись его воле. Следовательно, социальное управление — это целенаправленное воздействие «властвующих» на «подвластных» с целью подчинения и организации их деятельности, получения от этой деятельности наибольшего эффекта.

Административное право в целом регулирует не социальное управление, а только государственное.

Государственное управление — часть, один из видов социального управления. Субъектом государственного управления являются не просто люди (народ), а государственные организации, государственный аппарат. Объект по существу тот же — люди, их действия, поведение, совместный труд.

Для государственного управления характерны все признаки социального. Вместе с тем государственное управление имеет и свои особые признаки.

Государственное управление является отдельным видом государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором.

Государственное управление осуществляется государственными органами, и в первую очередь — органами государственного управления (исполнительной власти). Оно имеет публичный характер, политический оттенок и является государственно-властным.

Публичность управления подчеркивает его государственный характер, в отличие от общественного и частного. Общественное и частное управление осуществляются не от имени государства, а от имени общественной организации, коллектива людей (или одного человека).

Одной из особенностей государственного управления является то, что оно государственно-властно. Наличие этого признака свидетельствует о возможности применения мер государственного принуждения в процессе осуществления управления. Некоторые ученые рассматривают управление как осуществление организованного принуждения, как реальное использование силы при реализации государственных задач.

Государственная властность ощущается во всех проявлениях управления. Наиболее наглядно она проявляется в издании правовых актов, привлечении к ответственности в административном порядке, применении иных видов принуждения. Органы государственного управления обладают самыми широкими (по сравнению с другими государственными

органами) правами и возможностями по применению принуждения (власти). Властность государственного управления объясняется необходимостью оперативного решения государственных задач, а также потребностью послушания управляемых, строгим и беспрекословным выполнением ими воли управляющих. Все сказанное не означает, что государственное управление осуществляется исключительно путем издания правовых актов и применения принуждения. Ему присущ также организационный (безвластный) характер. Организовать — значит провести непосредственно-практическую работу по объединению, сплочению и направлению в желаемое русло для выполнения поставленных задач. Повседневная практическая организация хозяйственного и социально-культурного строительства должна быть главным в сфере управления. Для выполнения поставленных целей требуется огромная творческая организующая и направляющая деятельность. Принятие акта (решения) является важным моментом в управлении. Однако это — лишь начало работы. Главное состоит в том, чтобы реализовать решение, провести его в жизнь. Здесь организаторская работа решает многое, можно сказать — все. Будет выполнено решение или нет — зависит от надлежащей, умело проводимой организаторской работы, без нее не может быть успешного управления. Поэтому главным в управлении является не издание актов и применение принуждения, а практическая организаторская работа. Она необходима не только после принятия решения, но и в процессе его подготовки.

Организаторская работа проявляется в подборе, обучении, воспитании кадров, проведении конференций, собраний, совещаний, инструктировании, разъяснении, мобилизации, обмене опытом работы, изучении, обобщении и распространении передового опыта, достижений науки, оказании практической помощи на местах, изучении общественного мнения. Таким образом, организационная работа — основа управленческой деятельности.

Государственное управление не может обойтись и без материально-технических действий. Это — делопроизводство, составление статистических отчетов, справок, обобщение материалов, рассылка корреспонденции, введение соответствующей информации в компьютер и получение ее и т.п.

Следовательно, основными частями, составными элементами государственного управления являются:

- организационные действия;
- материально-технические действия;
- издание правовых актов и совершение иных юридически значимых действий;
- заключение договоров.

Государственное управление имеет не только государственный, но и правовой характер. Оно осуществляется на основании права и в рамках права. Административное право определяет права и обязанности субъектов в сфере управления, формы и методы осуществления этой деятельности. Иные виды социального управления не огосударствлены и не регулируются нормами административного права так, как государственное управление. Конечно, в сфере государственного управления не исключается усмотрение, однако оно возможно в пределах, допускаемых нормами права. Правовое регулирование присутствует и в управлении частными предприятиями, но это не превращает его в государственное управление, а лишь свидетельствует о некотором (частичном) вмешательстве государства в частнопредпринимательскую Деятельность. Присутствие административного феномена в предпринимательской деятельности не дает оснований говорить о том, что административное право непосредственно регулирует гражданскую, частную деятельность. Нормы административного права специально предназначены для регулирования государственного управления. Государственно-правовой характер управления — один из существенных его признаков. По своему качеству государственное управление является исполнительно-распорядительным. Это означает, что главное его предназначение — исполнение законов и иных правовых актов.

В процессе осуществления управленческой деятельности повседневно проводятся в жизнь предписания законов, организуется их исполнение предприятиями, учреждениями, гражданами, решаются самые разнообразные вопросы практического характера, возникающие при их реализации.

Исполнение закона (других актов и их правовых норм) — понятие широкое, довольно сложное и многозначное. В общем, под исполнением следует понимать претворение в жизнь воли правотворца, т.е. органа, принявшего правовой акт, определившего в нем нормы права, свои желания, требования. Иначе говоря, исполнение — это реализация предписаний норм закона и других правовых актов. Характер исполнения зависит от вида нормы и ее предписания. Поэтому исполнение может быть в форме:

- соблюдения;
- осуществления (воплощения) использования;
- применения.

Одни действия (бездействия), выраженные в названных формах, связаны с изданием актов управления, правотворчеством, для других это не характерно. Первый вид действий получил, применительно к государственному управлению, название распорядительства. Распорядительство проявляется в том, что в процессе исполнения закона или другого нормативного акта .

Эти два вида действий — исполнительность и распорядительность, если их можно так назвать,— взаимосвязаны, применяются, дополняя друг друга. По своей сущности они образуют единую управленческую деятельность. Мы рассматриваем каждую часть в отдельности лишь для того, чтобы ярче подчеркнуть специфический характер государственного управления, особенность его осуществления, способы исполнения закона.

Государственное управление является строго подзаконным. Оно вторично, стоит на втором месте после законотворческой деятельности, основывается на законе или вытекает из сущности законодательства. Последнее свидетельствует о том, что не всегда в процессе государственного управления исполняются конкретные предписания закона или другого нормативного акта, их пункты, статьи и т.д. Подзаконность и исполнительность присутствуют и тогда, когда управление (управленческие действия) направлено на обеспечение государственного или общественного порядка, обеспечение общественных интересов независимо даже от того, имеются ли конкретные, применительно к данному случаю, повеления закона.

Государственное управление централизовано, иерархично, исходит от вышестоящих органов, начальников и адресуется нижестоящим, подчиненным объектам управления. Конечно, централизация в одних случаях может быть большей, в других меньшей, например, в управлении армией, железнодорожным, воздушным транспортом централизация преобладает по сравнению с промышленностью, образованием, культурой. Однако в любом случае централизация сочетается с децентрализацией, учитываются местные условия, особенности, компетенция управляемых и иные факторы. Не исключается в управлении и децентрализация.

В юридической литературе называют и иные признаки, характерные черты государственного управления, такие, как повседневность, непрерывность, оперативность, непосредственность.

2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.

В соответствии со статьей 6 Конституции Республики Беларусь государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Существует еще прокурорский надзор, который обладает всеми признаками, присущими указанным ветвям власти, — он обособлен и самостоятелен не меньше, чем судебная или исполнительная власть. То же можно сказать и о конституционном контроле.

Исполнительная власть является отдельным видом государственной власти и занимает одно из ведущих мест в системе разделения властей. Государство немислимо без исполнительной власти, ибо оно не могло бы по-настоящему действовать, осуществлять свои задачи и функции.

Исполнительная власть — это системное общественное явление, характеризующееся рядом признаков.

Во-первых, исполнительная власть, как и в целом государственная власть,— это право и возможность принуждать, повелевать, подчинять чужую волю.

Во-вторых, исполнительная власть имеет исполнительскую направленность, предназначение.

В-третьих, исполнительная власть осуществляется особой системой многочисленных государственных органов, органов государственного управления (исполнительной власти). Таким образом, исполнительную власть можно рассматривать в трех аспектах:

- 1) компетенционном;
- 2) функциональном;
- 3) структурном.

Все эти три аспекта тесно взаимосвязаны и образуют единое целое — понятие исполнительной власти.

Указанные признаки равноправны и в равной мере раскрывают суть исполнительной власти. Между тем своеобразным фокусом являются органы государственного управления (исполнительной власти). Наличие их дает более четкое представление о такой власти. Им предоставлено право и возможность осуществлять фактическое принуждение, т.е. власть в собственном смысле. Все это находит воплощение в компетенции органов государственного управления.

Органы государственного управления обеспечивают выполнение не только законов и своих актов, но и судебных и прокурорских решений в случае необходимости. Судебная и прокурорская власти не обладают подобными полномочиями. Поэтому можно сказать, что рассматриваемые органы (исполнительная власть) выступают в роли обеспечителя, делая по существу реально выполнимыми акты всех ветвей власти. Следовательно, с одной стороны исполнительная власть служит другим ветвям власти, с другой — возвышается над ними, занимает главенствующее положение, ибо обладает реальными возможностями осуществлять насилие. Более того, в системе исполнительной власти находятся вооруженные силы, органы внутренних дел, государственной безопасности, огромные финансовые средства. Несмотря на такие возможности, исполнительная власть вторична, подзаконна.

Исполнительная власть фактически выражается в государственном управлении, придавая ему специфический государственно-властный характер. Именно в процессе государственного управления проявляется основное предназначение исполнительной власти — исполнение законов. Однако исполнительная власть не обладает монополией на исполнение законов. Тем не менее только она уполномочена проводить законы в жизнь путем распорядительства, развивая, уточняя, детализируя и конкретизируя их.

Изложенное свидетельствует, что исполнительная власть — понятие более широкое, чем государственное управление. Исполнительная власть как компетенционность, т.е. собственно власть, реализуется посредством действий, функционирования, определенной деятельности. По-видимому, эта деятельность имеет исполнительный характер и является ничем иным, как государственным управлением.

По Конституции Республики Беларусь исполнительную власть осуществляют Правительство — центральный орган государственного управления (ст. 106), а также другие органы государственного управления (исполнительной власти) (ст. 107), к которым относятся в первую очередь министерства, государственные комитеты и комитеты. На основании этого можно сделать вывод о том, что Конституция не делает разграничения между понятиями «исполнительная власть» и «государственное управление», хотя термин «государственное

управление» в Конституции не употребляется. Он применяется в Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь».

Государственное управление является одним из видов государственной деятельности. К другим видам относятся: **законодательная деятельность, судебная деятельность, прокурорский надзор**. Все они имеют общие черты и особенности.

Каждый вид деятельности осуществляется специальной системой государственных органов. Наименованию деятельности соответствует наименование осуществляющих ее органов. Законодательная деятельность воплощается Национальным собранием, состоящим из Палаты представителей и Совета Республики. Национальное собрание — единственный законодательный орган. Принимаемые им законы подписываются Президентом Республики Беларусь. Таким образом Глава государства также участвует в законодательствовании.

Судебная деятельность (правосудие) осуществляется системой судов (ст. 109 Конституции Республики Беларусь). Конституционный Суд образован не для реализации правосудия, а для контроля за конституционностью нормативных актов (ст. 116 Конституции Республики Беларусь).

Прокурорский надзор осуществляется системой органов прокуратуры, в которую входят прокуратура Республики Беларусь, возглавляемая Генеральным прокурором Республики Беларусь, и нижестоящие органы — прокуратуры областей, г. Минска, прокуратуры районов городов, межрайонные прокуратуры.

Государственное управление призваны осуществлять в первую очередь органы государственного управления (исполнительной власти). Это самая многочисленная и разветвленная система государственных органов, центральным из которых является Совет Министров Республики Беларусь, подотчетный Президенту Республики Беларусь и ответственный перед Парламентом Республики Беларусь.

Для каждой системы государственных органов характерны свои юридические формы выражения функций.

Государственное управление носит исполнительно-распорядительный характер. Таким качеством не обладает ни законодательная, ни судебная, ни прокурорская деятельность. В процессе судебной и прокурорской деятельности фактически обеспечиваются условия исполнения законов и других нормативных актов. Управленческая деятельность может осуществляться и на основании административных актов, т.е. текущего нормотворчества. Для судебной и прокурорской, а тем более для законотворческой деятельности подобное исключается.

Важной специфической особенностью государственного управления является также и то, что оно направлено на руководство экономической, социально-культурной и административно-политической сферами. Национальное собрание, суды и прокуратура не имеют в своем ведении подобных объектов.

Правосудие и прокурорский надзор осуществляют правоохранную деятельность. *Главная задача* судов общей юрисдикции — разрешение дел, разрешение конфликтов и споров. Подобные задачи имеет и прокурорский надзор. Любые споры, возникающие между гражданами, а также организациями в сфере предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, подпадают под нормы гражданского или хозяйственного права и разрешаются в соответствии с гражданско-процессуальными или хозяйственно-процессуальными нормами в процессе судебной деятельности. Только общими судами рассматриваются дела о преступлениях. Государственное управление лишь частично связано с правоохраной, Последнее является не главной его задачей. Правоохрана — сопутствующее явление в государственном управлении.

Политика государства — это выбор наиболее общих направлений национально-государственного развития, определение основных путей такого развития.

Главным, кто вырабатывает политику государства Республики Беларусь, является Президент Республики Беларусь. Участвуют в ее формировании Национальное Собрание, Правительство, другие государственные органы, общественные объединения.

Основные приоритеты политики заложены в Конституции Республики Беларусь. Политика не должна противоречить не только Основному Закону, но и другим законам, нормам международного права и договорам с другими государствами. Поэтому при принятии политических решений необходимо все эти акты соблюдать и ими руководствоваться.

Политические решения — это правовые акты о наиболее общих и важных направлениях государственного развития. Нормы таких актов относятся к источникам конституционного права. Иначе говоря, юридическое закрепление политики осуществляется в нормах конституционного права.

Административное право, как и его объект — государственное управление, тесно связано с политикой. С помощью норм административного права, а следовательно, и государственного управления, происходит конкретизация, детализация и претворение в жизнь политических решений.

В процессе государственного управления политика не формируется. Она реально воплощается в жизнь. Государственное управление осуществляется в русле государственной политики. Поэтому в определенной части оно политизировано, т.е. между политикой и государственным управлением существует взаимопроникновение. Подчас трудно отличить политические и управленческие действия, так как они выступают как единое явление.

Отметим, что политика как деятельность государства не тождественна его управлению. Это разные, но тесно связанные государственные феномены. Политика без государственного управления не всегда осуществима. В то же время и государственное управление без политики не будет столь цельным, не может обладать четкой программой, что является для него очень важным. В ряде случаев решение может иметь политическую значимость, с юридических же позиций оно ничем не отличается от обычного управленческого действия.

Республиканские органы государственного управления не творцы, а проводники государственной политики.

Таким образом, государственное управление — самостоятельный вид государственной деятельности, отличающийся от иных ее видов.

3. ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Несмотря на общность признаков государственного управления, оно не однородно, ибо осуществляется на разных уровнях, в которых не одинаков территориальный масштаб, решаются различной значимости вопросы и т.д. В связи с этим в государственном управлении можно обнаружить:

- собственно государственное управление;
- функциональное (надведомственное) управление;
- внутриорганизационную управленческую деятельность;
- местное управление;
- местное самоуправление;
- хозяйственное управление.

Все они являются разновидностями государственного управления.

Собственно государственное управление ассоциируется с национальным суверенитетом, суверенностью, воплощением государственности. Такое управление в первую очередь зарождается и исходит из центра, верхних эшелонов власти. К ним относятся Президент Республики Беларусь, который вправе принимать управленческие правовые акты наиболее высокого ранга, а также совершать иные виды управленческих действий, Совет Министров Республики Беларусь и республиканские органы государственного управления. Кроме того, государственное управление имеет внешний характер, направлено на подведомственные организации. Оно предназначено для решения общегосударственных задач, наиболее важных вопросов республиканского значения, вопросов, которые не могут быть решены в процессе осуществления иных видов управления. Этому виду в наибольшей степени присущи признаки общего государственного управления. В нем больше, чем в других видах,

проявляется публичность и политический оттенок. По этой причине рассматриваемое управление и названо — собственно государственное управление. В большинстве случаев оно прямо оговаривается в нормативных актах, определяющих правовой статус соответствующего органа государственного управления; этим самым подчеркивается его основное назначение. К рассматриваемому виду государственного управления относится руководство Советом Министров подчиненными ему органами государственного управления, координация, направление и контроль их деятельности. Подобным образом регулируется вопрос об осуществлении управления, например, Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь.

Государственное управление является основной деятельностью названных выше органов. С этой целью они образованы и существуют. Главными направлениями рассматриваемого управления являются определенные государственные области (сферы), предприятия, учреждения, организации, нижестоящие органы.

Государственное управление осуществляется и на местном уровне исполнительным аппаратом (органами) различных министерств, государственных комитетов, комитетов при Совете Министров Республики Беларусь, т.е. республиканских органов, находящихся на местах: в областях, районах, городах. Ими могут быть и органы межтерриториального значения. Такие органы в большей степени зависимы от вышестоящих органов, от органов, находящихся в центре. Последние образуют эти органы, назначают и смещают их руководителей, в любое время вправе пересмотреть компетенцию нижестоящих как в сторону ее расширения, так и сужения. Они могут решить любой вопрос, входящий в компетенцию нижестоящих органов, всецело ответственны за дела «ведомства». Вправе отменять акты, принятые органами на местах, не только в связи с нарушением законности, но и по соображениям целесообразности. Отдельные органы на местах не обладают статусом юридического лица. Очевидна иерархическая подчиненность и полная зависимость органов на местах от центра.

Органы государственной безопасности в Республике Беларусь образуют единую централизованную систему, в которую входят: Комитет государственной безопасности Республики Беларусь; управления Комитета по областям; управление военной контрразведки Комитета (ст. 2 Закона Республики Беларусь «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь»).

Ответвлениями последних являются отделы в районах (городах), межрайонные отделы, а также отделы в воинских частях (формированиях).

Все названные выше органы на местном уровне осуществляют государственное управление потому, что в процессе его реализации решаются задачи (вопросы) не местного значения, а общегосударственного, но в пределах определенной территориальной единицы или на межтерриториальном уровне.

Функциональное (надведомственное) управление приближено к собственно государственному управлению. Оно нередко осуществляется из центра министерствами, государственными комитетами, комитетами при Совете Министров Республики Беларусь, администрацией республиканских государственных организаций и обладает иными его признаками. Отличительная особенность состоит в том, что такое управление профильное, специальное. Его содержание составляет одна или несколько (весьма ограниченное количество) функций. Основной из них является контроль (надзор). Не исключается осуществление рассматриваемого управления внутривидовыми подразделениями отдельных республиканских органов и их органов на местах.

Предназначение функционального управления — осуществление специального надведомственного, внеотраслевого управления по отношению к неподчиненным организациям (независимо от форм собственности). В процессе его осуществления обеспечивается одинаковый подход при решении особых, имеющих общегосударственное значение вопросов, например, в сфере финансов, кредита, налогов, таможенного дела,

социальной защиты, санитарно-эпидемического благополучия населения, безопасности дорожного движения, стандартизации и сертификации и др.

Внутриорганизационное управление (далее — внутреннее управление) призвано обеспечивать целостность, единство системы, условия для успешного осуществления собственно государственного управления или иных видов государственного управления, а также законодательной, судебной деятельности и прокурорского надзора. Оно важно для любого вида государственного управления и в то же время имеет как бы вспомогательное, не основное значение. Специфика внутреннего управления состоит в налаживании внутренней «жизни» системы, организации работы администрации учреждения, предприятия, суда, прокуратуры. Не наладив на должном уровне работу администрации системы, вряд ли можно эффективно осуществлять иные виды государственного управления или государственной деятельности. В законодательстве рассматриваемый вид государственного управления нередко заменяется словом «руководство», в ряде случаев наравне с ним употребляется слово «организует» или называются другие управленческие действия (функции): контроль, прием и увольнение работников, распределение обязанностей, утверждение структуры и штатного расписания и т.п., иногда вместо «руководство» значит слово «управление». Такое разнообразие функций, осуществляемых управляющими по отношению к управляемым, свидетельствует о наличии значительных полномочий субъектов управления по отношению к объектам и объясняется необходимостью подчинения последних воле первых.

Следовательно, внутреннее управление складывается из ряда функций. Наиболее важное место занимает руководство. Руководство — это часть управления, его отдельная функция. Оно прежде всего выражается в организации работы управляемых, определении их задач, упорядочении отношений, даче указаний, советов, оказании помощи, напутствиях, контроле. В процессе руководства могут осуществляться и иные управленческие действия, причем некоторые из них вправе выступать в качестве отдельных самостоятельных функций. Такими функциями обычно являются организация, контроль и координация.

Таким образом, внутреннее управление — это вид государственного управления, которое проявляется внутри организации (учреждения) или системы, реализуется в целях придания ей внутреннего единства, целостности, организованности и способности эффективно осуществлять внешнее управление или другой вид государственной деятельности.

Местное управление как разновидность государственного управления обладает всеми его признаками: осуществляется государственными органами, носит исполнительно-распорядительный и государственно-властный характер и т.д. В то же время оно имеет и свои особенности. По Конституции Республики Беларусь (разд. V) и Закону «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местное управление осуществляется в областях, г. Минске, городах, районах, в поселковых и сельских Советах. Иначе говоря, местное управление реализуется на местном уровне. Однако последнее отличается от государственного, которое также может осуществляться на местном уровне, тем, что в процессе его осуществления решаются преимущественно вопросы местного значения (ст. 120 Конституции). Основные из них определены в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Эти вопросы имеют местный характер и не могут быть решены в процессе собственно государственного управления, т.е. в центре.

Местное управление реализуется специальной системой органов управления, которая состоит из областных, районных, городских, поселковых, сельских исполнительных комитетов и местных администраций. Все они — коллегиальные органы, имеют специфику образования, до определенного времени находились в двойном подчинении.

Под **местным самоуправлением** следует понимать такую деятельность, которая осуществляется на местах (в рамках административно-территориальных и территориальных единиц) непосредственно гражданами или избираемыми ими органами с целью решения вопросов местного значения исходя из интересов граждан, проживающих на данной территории, на основе законов и собственной материально-финансовой базы (ст. 2 Закона

Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Оно предназначено для решения без вмешательства государства вопросов не только местного значения, но и государственных вопросов, по своему характеру менее значимых. Важным признаком самоуправления является его децентрализация, которая проявляется в передаче управленческих функций общественности и осуществлении их независимо от центра. Она обязана определяться пределами компетенции, сферой ведения (рамками самоуправления), установленной государством. Немаловажной чертой местного самоуправления является наличие материально-финансовой базы, без которой реальное самоуправление невозможно.

В Республике Беларусь местное самоуправление неоднородно. Оно осуществляется как непосредственно народом, общественностью (прямая демократия), так и государственными органами — Советами депутатов (представительная демократия).

Хозяйственное (производственное) управление связано с созданием материальных благ, изготовлением, выработкой и созданием какой-нибудь продукции, производством товаров, оказанием услуг, осуществлением купли и продажи, подготовкой специалистов и т.д. Такую деятельность осуществляют администрации государственных предприятий (организаций), учебных заведений, учреждений культуры, здравоохранения. Хозяйственное (производственное) управление обладает следующими признаками:

1) оно представляет собой деятельность администрации, направленную на организацию производства, на создание материальных благ и т.д.;

2) такая деятельность (управление) осуществляется от имени государства и по его поручению и основывается на государственной собственности;

3) администрация предприятия (организации), учреждения является государственным органом. Ее руководитель назначается (или занимает должность на основании заключенного контракта) вышестоящим органом государственного управления, собственником имущества. Он, как и иные работники администрации, является государственным служащим. На предприятиях заработная плата определяется не из бюджетных средств. В этом особенность службы на государственных предприятиях. Однако иные признаки, правовой статус администрации свидетельствуют о принадлежности ее работников к государственным служащим. Руководитель администрации, его заместители, начальники структурных подразделений и их заместители, как и иной руководящий, начальствующий состав, являются должностными лицами, обладающими государственно-властными полномочиями;

4) такие предприятия (организации), учреждения образуются, реорганизуются и ликвидируются вышестоящими органами государственного управления, собственниками имущества;

5) хозяйственное управление имеет правовой характер и регулируется нормами административного права;

6) хозяйственное управление государственно-властно. В нем присутствуют иерархичность, обязательность указаний и распоряжений вышестоящих начальников для нижестоящих. Властность действий обеспечивается допустимостью применения мер государственного принуждения как самой администрацией, так и извне, в поддержку ее действий или по отношению к самой администрации;

7) рассматриваемое управление носит исполнительно-распорядительный характер, обладающий собственной спецификой. В рассматриваемом управлении не всегда столь очевидна исполнительность конкретных законов или иных актов.

Следовательно, хозяйственное управление, осуществляемое в сфере государственных организаций, является разновидностью государственного управления, регулируемого нормами административного права.

Масштаб деятельности хозяйственного управления - предприятие (организация), учреждение. Объект – хозяйственная деятельность, деятельность работников, направленная на создание материальных благ, производство услуг и т.д. Цель — наилучшим образом организовать производство, подготовку специалистов и т.п.

Таким образом, хозяйственное управление — это вид деятельности администрации предприятия (организации), учреждения, направленный на организацию производства, на создание наилучших условий для выработки продукции, оказания услуг, осуществления сделок по купле и продаже, подготовки специалистов, лечения граждан и т.д.

4. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Государственное управление основывается на принципах. Под принципами понимаются определенные требования (правила), имеющие обязательный характер. Они используются в целях улучшения управления. Принципы пронизывают всю управленческую деятельность.

В административно-правовой литературе нет единого подхода в трактовке принципов государственного управления и их классификации. Нередко их называют принципами организации (построения) и деятельности органов государственного управления (исполнительной власти).

Существует два вида принципов, связанных с государственным управлением: основные и специальные. К основным относятся те, которые закреплены в Конституции Республики Беларусь и иных основополагающих правовых документах и являются общими для всех отраслей (сфер) управления:

- 1) социальная направленность;
- 2) приоритетность человека, его прав и свобод;
- 3) законность;
- 4) гласность;
- 5) народность;
- 6) интернациональность;
- 7) сочетание централизации и децентрализации,
- 8) деконцентрация;
- 9) ответственность;
- 10) профессионализм;
- 11) научность.

Принцип социальной направленности государственного управления определяется социальной сущностью самого государства. В статье 1 Конституции Республики Беларусь подчеркивается социальная ориентация Республики Беларусь, а следовательно, все ветви власти, все виды государственной деятельности, включая и государственное управление, должны в своей основе иметь такую направленность.

Принцип приоритетности человека, его прав и свобод в государственном управлении вытекает из статьи 2 Конституции Республики Беларусь. В ней утверждается, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства.

Принцип законности предполагает, что государственное управление не только имеет исполнительный характер, но и в процессе осуществления строго основывается на действующем законодательстве, т.е. соблюдаются требования Конституции Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, законов и иных правовых актов. Государственное управление урегулировано нормами права, т.е. имеет правовой характер, поэтому может осуществляться лишь в дозволенных рамках.

Принцип гласности означает, что граждане должны быть информированы об управленческой деятельности государственных органов. Статьей 34 Конституции Республики Беларусь гарантируется право граждан Республики Беларусь на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, к которым относятся и органы государственного управления (исполнительной власти), о политической, экономической, культурной и международной жизни.

Принцип народности определяется, в первую очередь, тем, что народ является единственным источником государственной власти, а следовательно, и исполнительной власти (государственного управления), а также участием граждан в осуществлении государственного управления. Он получил правовое закрепление в статьях 3, 4, 13, 37—39 Конституции Республики Беларусь и в текущем законодательстве. Так, в части 8 статьи 13 Конституции закреплено, что государство гарантирует право граждан принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями.

Принцип интернациональности, т.е. равноправия национальностей в сфере государственного управления, закреплен в ряде статей Конституции Республики Беларусь. Так, в статье 11 подчеркивается, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Республики Беларусь пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами.

Принцип сочетания централизации и децентрализации означает, что в государственном управлении наличествует централизация и децентрализация.

Централизация проявляется в осуществлении управления вышестоящими органами по отношению нижестоящих, т.е. сверху вниз. Нижестоящими могут быть органы, организации, учреждения, не только находящиеся в иерархическом, субординационном подчинении, но и так называемые «подвластные» субъекты, по отношению к которым может осуществляться не целая система управленческих функций, а одна, например «руководство» либо «контроль», или несколько из них. Наличие централизации необходимо для придания управлению определенного единства, целостности. Итак, централизация — это осуществление государственного управления в первую очередь из центра: Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления. Децентрализация в государственном управлении — это передача полномочий из центра органам местного управления и самоуправления, которыми являются местные исполнительные комитеты, местные администрации, местные Советы депутатов.

Конечно, децентрализация предполагает самостоятельное осуществление закрепленных полномочий без вмешательства со стороны вышестоящих органов и отсутствие иерархической подчиненности центру.

Децентрализация обладает демократическими качествами, так как она предполагает передачу части государственного управления (полномочий по управлению) на места, местный уровень.

Эффективность управления требует умелого сочетания централизации и децентрализации.

Схожей с децентрализацией является деконцентрация. Под деконцентрацией понимается передача полномочий от центра представителям его на местном уровне. Последние не подчинены местным исполнительным и распорядительным органам и не призваны решать вопросы местного значения. Они действуют от имени органов, образовавших их, и подчинены им.

Принцип ответственности означает, что за ненадлежащее осуществление государственного управления предусматриваются различные виды юридической ответственности: дисциплинарной, административной, материальной, уголовной. Этот принцип нашел отражение в статье 59 Конституции Республики Беларусь, где записано, что «государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности».

Важным принципом является **профессионализм в государственном управлении**. Осуществление государственного управления требует специальных знаний, профессиональной подготовки. Профессиональная подготовка предполагает наличие не только, например, экономического, юридического образования, и знания науки управления.

По общему признанию, подготовить в учебных заведениях управленца невозможно. Однако помочь ему познать то, что выработала наука управления и практика, можно.

Государственное управление должно основываться на **науке**. Наука об управлении направлена на рациональность, экономичность, эффективность государственного управления, достижение наибольших результатов при наименьших затратах. Она занимается вопросами наиболее рационального построения системы управления, выработкой эффективных форм и методов управления, научной организацией управленческого труда и целым рядом других вопросов, связанных с повышением результативности государственного управления. Фактически наука присутствует на всех этапах управления, хотя бывают и субъективистские подходы, не проверенные на практике и не подтвержденные опытом.

К сожалению, принцип научности, один из важнейших принципов государственного управления, не нашел четкого конституционного закрепления.

Указанные принципы государственного управления являются и принципами административного права, которое, выполняя служебную роль в отношении управления, не может базироваться на каких-то особых принципах.

Основные принципы государственного управления оказывают влияние на специальные (организационно-технические) принципы. Последние подчиняются основным принципам.

Специальные принципы делятся на два вида: принципы построения системы управления и принципы деятельности аппарата управления.

К первому виду принципов относятся:

- отраслевой,
- линейный;
- функциональный;
- территориальный.

Принципами деятельности аппарата управления являются:

- 1) разделение труда и его нормирование;
- 2) авторитет и власть;
- 3) дисциплина;
- 4) единство руководства;
- 5) единство распорядительства;
- 6) подчинение личного интереса общему;
- 7) вознаграждение труда;
- 8) сочетание стабильности персонала с выдвижением наиболее достойных на высшие ступени;
- 9) единение персонала;
- 10) порядок (определенное место для каждого лица и каждое лицо на своем определенном месте — речь идет о гармонии субъективных возможностей служащего и потребностей данного участка работы);
- 11) иерархия.

5. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление многофункционально. Функции — это элементы, части управленческой деятельности. Совокупность функций составляет содержание управления.

Функции проявляются в действиях субъекта управления. Однако не всякое его действие является функцией управления, а лишь то, которое вызвано объектом, направлено на объект, либо совершается в интересах объекта». Функции закрепляются в нормах права, определяющих статус того или иного органа управления.

В научной литературе нет единого мнения о понятии и видах функций государственного управления. Видится, что функции государственного управления правомерно разделить на два вида: общие и специальные.

Общими являются те, которые имеют универсальный характер, присущи в той или иной мере всем видам управления. К ним относят:

- прогнозирование;
- планирование;
- организацию;
- регулирование;
- руководство;
- координацию;
- контроль;
- учет.

Прогнозирование — это предвидение возможного развития, достижения определенных результатов, предсказание событий или процессов. Оно возможно на базе глубоких научных исследований. Наука путем прогнозирования дает возможность представлять (определять) задачи на будущее.

В Законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» определяются основные цели разработки прогнозов, их временные рамки — долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные, и главные составляющие, как система научно аргументированных представлений (предположений) о направлениях, критериях, принципах, целях и приоритетах социально-экономического развития Республики Беларусь на соответствующий период с указанием основных прогнозируемых показателей, целевых ориентиров и мер по обеспечению их достижения.

Долгосрочные прогнозы разделены на два вида:

- национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития на 15 лет;
- основные направления социально-экономического развития на 10 лет.

Среднесрочные перспективы — это программы развития на 5 лет.

Краткосрочный период — это годовой прогноз социально-экономического развития. Такие государственные прогнозы разрабатывает Совет Министров Республики Беларусь. Разработка прогнозов социально-экономического развития по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, административно-территориальным единицам обеспечивается республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами.

Прогнозирование тесно связано с планированием. Прогнозы получают официальное выражение в планах. **Планирование** — «это определение целей, задач, пропорций, темпов, этапов, конкретных показателей и сроков достижения тех или иных результатов (экономических, социальных, оборонных и иных)». Оно выражается, как правило, в форме нормативных актов.

Планирование можно разделить на несколько видов: в области хозяйственного, социального и иного развития, а также в области организации управленческой деятельности. Последнее зависит от иных видов планирования и способствует воплощению их в жизнь. Такие планы имеются во всех органах государственного управления. Иные виды планов принимаются различными государственными органами и на различные сроки.

Одним из важных планов в области финансовой деятельности государства является бюджет Республики, который разрабатывается Советом Министров и утверждается Национальным собранием Республики Беларусь ежегодно.

Организация как функция государственного управления означает образование, упразднение и реорганизацию органов, учреждений, предприятий, определение их компетенции, внутренней структуры, подбор и расстановку кадров. Иначе говоря, эта функция предназначена для основания, учреждения, упорядочения определенных управленческих структур, формирования и развития коллектива подразделений, управляемой (управляющей) системы. Ею обладают многие органы управления, все те, которые имеют нижестоящие организации, подчиненные объекты. Эта функция закрепляется в актах, которыми

регулируются вопросы правового статуса, компетенции государственного органа (должностного лица). Термин «организация» часто употребляется в качестве одного из признаков государственного управления, в функциональном аспекте, т.е. понимается как налаживание, объединение для какой-нибудь цели. Организация как общая функция государственного управления представляет собой часть (отдельный вид) этой деятельности.

Регулирование — это действие, вид управленческой деятельности, заключающийся в установлении, изменении или прекращении тех или иных управленческих отношений. Оно направлено на упорядочение отношений между участниками, создание определенного режима управленческой деятельности в заданном порядке. Регулирование связано с изданием правовых актов, содержащих правила поведения субъектов в сфере государственного управления, т.е. с правотворчеством.

Такой функцией обладают те органы и должностные лица, которые вправе заниматься нормотворчеством в сфере управления. К ним относятся, в первую очередь, Президент Республики Беларусь (ст. 85 Конституции Республики Беларусь), Совет Министров Республики Беларусь (ст.ст. 4, 14, 15 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах»), республиканские органы государственного управления (ст.ст. 12, 13 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь»), органы местного управления и самоуправления и др.

Руководство как функция управления состоит в воздействии управляющего на содержание деятельности управляемых путем нацеливания, указания основных ее направлений, определения текущих задач. Руководить — это значит подсказывать, давать советы, нацеливать на выполнение наиболее важных задач. Названную функцию осуществляют все органы государственного управления и должностные лица.

Некоторые органы государственного управления могут осуществлять особый вид руководства — методическое руководство. Оно отличается от обычного руководства тем, что в нем не может присутствовать властность субъектов управления, а лишь советы, рекомендации и иные виды помощи.

Координация — это деятельность субъектов управления по согласованию действий органов, предприятий, организаций, направленных на выполнение какой-то единой задачи.

Координация осуществляется как в отношении подчиненных организаций, так и не находящихся в подчинении. Координация не может противопоставляться субординации. Координация возможна и по вертикали — так называемая «субординационная координация».

Функция координации присуща многим республиканским органам государственного управления. Координация может проводиться и специально созданными органами. Например, 15 ноября 1999 г. Президент Республики Беларусь своим указом образовал специальный Совет по координации контрольной деятельности Республики Беларусь, который призван координировать деятельность органов Комитета государственного контроля, Национального банка, иных государственных органов, уполномоченных проводить проверки (ревизии) финансово-хозяйственной деятельности организаций. Кабинет Министров Республики Беларусь от 4 сентября 1996 г. образовал Координационный совет по вопросам национальных меньшинств при Кабинете Министров.

Контроль заключается в получении сведений (достоверных данных) о фактическом положении дел в управляемых объектах, о качестве и состоянии деятельности, выявлении отклонений и просчетов в работе по сравнению с предусмотренными (заданными) параметрами, намеченными целями. Контроль представляет собой право различных органов, уполномоченных лиц осуществлять проверки, знакомиться с положением дел в подконтрольных объектах, направлять их деятельность в необходимое русло, устранять упущения и, возможно, вносить соответствующие поправки, исправления в ранее принятые решения.

Термин «контроль» происходит от французского слова «controle» и означает наблюдение с целью проверки правильности тех или иных действий в области производства, управления или поведения граждан.

По результатам контроля обычно принимаются определенные решения органами, проводившими его, или иными на то уполномоченными органами. В этой связи могут осуществляться функции регулирования, руководства, организации.

Контроль осуществляется в различных формах и в ряде случаев специально уполномоченными органами (лицами). Таким органом является, например, Комитет государственного контроля. Он, по существу, универсальный орган в области контроля. Сфера контроля иных органов (исключая Совет Министров Республики Беларусь) ограничена отраслью, сферой или специальными вопросами.

С контролем тесно связана функция учета. **Учет** — это фиксация путем подсчета наличия в количественной форме промежуточных и итоговых данных о существовании, качестве, расходе и движении ресурсов (людских, материальных и денежных), о ходе и результатах выполнения планов и других управленческих решений, о наличии и движении документов.

Учет помогает принимать правильные решения и в целом осуществлять государственное управление. В Республике Беларусь существует Министерство статистики и анализа, которое призвано осуществлять сбор, обработку и анализ статистической информации о процессах, происходящих в экономической, социальной жизни Республики.

Каждый орган обеспечивается соответствующими данными учета и обязан вести в пределах своей деятельности такой учет.

Общие функции государственного управления выполняют все органы исполнительной власти, проявляя своеобразие при их конкретном воплощении. Особенности тех или иных органов государственного управления, их системы, отрасли, сферы требуют наличия и специальных функций. Последние формируются на основе общих функций и способствуют их развитию.

Общие функции не закрепляются в одном каком-то нормативно-правовом акте. Они, как и специальные функции, отображают отличительные признаки каждого органа или системы, отрасли. В первую очередь по специфике функций обособляются органы, отрасли и т.д.

ТЕМА 4. ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие и сущность форм государственного управления.
2. Понятие и система методов управления

1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Форма управления — это внешнее практическое выражение действий, совершаемых органами государственного управления в процессе исполнительной и распорядительной деятельности.

Правовые и неправовые формы государственного управления различаются по характеру вызываемых последствий управленческими действиями, входящими в них. Управленческие действия **правовых форм** имеют юридические последствия, **неправовые** — не обладают подобным качеством. **Правовые формы** связаны с реализацией государственно властных полномочий, **неправовые** — не связаны с такими полномочиями, а следовательно, осуществление с помощью их управленческих полномочий не образует новых и не преобразует старых управленческих отношений.

К правовым формам относят:

- акты управления (нормативные и индивидуальные),
- административные договоры,
- иные юридически значимые действия,

Акты — это формы выражения, закрепления волеизъявлений субъектов управления, т.е. их управленческих действий. Правовую форму составляет не издание правового акта (издание — это процесс, деятельность), а сам акт со всеми его внешними атрибутами. Правовые акты по своему содержанию различны: могут быть нормативными и

индивидуальными. В актах управления выражается и закрепляется волеизъявление, решение соответствующего органа, должностного лица, представителя власти. Например, требование работника милиции об остановке транспортного средства, отстранение от управления лица, имеющего признаки опьянения, и т.п.

Административный договор – это основанное на нормах административного права соглашение, принимаемое на основе согласования воли сторон между двумя или более субъектами управленческих отношений, одним из которых является орган государственного управления либо его законный представитель.

Признаки административного договора:

- является разновидностью правового договора;
- основывается на нормах административного права;
- его правовая база содержится в Конституции и действующем законодательстве;
- заключается между двумя и большим числом субъектов;
- одним из его участников выступает орган государственного управления либо его законный представитель;
- является результатом взаимного согласования мнений его участников;
- рассчитан на определенный срок действия;
- заключается в соответствии с установленной процедурой;
- не допускается в одностороннем порядке отказ от исполнения договорных обязательств одним из его участников;
- несоблюдение его условий влечет наступление негативных юридических последствий;
- целью является реализация публично-правовых интересов его участников;
- обеспечивается при помощи системы правовых средств.

По **предметному критерию** среди административных договоров выделяют: *договор о компетенции* (разграничении полномочий и предметов ведения), *договор обеспечения государственных нужд* (государственный заказ), *договоры по управлению объектами государственной собственности*, *контракты* (трудовые соглашения) *с государственными служащими*, *финансовые и налоговые соглашения*, *договоры о совместной деятельности и сотрудничестве*, *договоры об оказании некоторых услуг государственных органов и органов местного самоуправления частным лицам* (коммунальных услуг, по благоустройству, по обеспечению занятости населения), *инвестиционные соглашения*, *договоры о сотрудничестве* (об обмене информацией, о совместной деятельности и т. д.).

Исходя из **юридических свойств** можно назвать *правоустановительные* (формируются новые правовые, в том числе административно-правовые, нормы), *правоприменительные* (разрешают индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления).

По **характеру взаимоотношений субъектов** бывают *договоры между субъектами, не обладающими контрольными, надзорными или иными полномочиями по отношению друг к другу*, и *договоры, в которых один из субъектов обладает какими-либо специальными полномочиями в отношении контрагента*.

По **целенаправленности** административные договоры делятся на *договоры, регулирующие действия субъектов, подчиненных сторонам соглашения*; *договоры, регулирующие согласованные управленческие действия самих контрагентов*; *договоры «смешанного» типа*.

В зависимости от **круга субъектов** договоры могут заключаться между *субъектами управленческой деятельности*, *между субъектами исполнительной власти и иными государственными органами*, *между государственными и негосударственными организациями*, *между государственными органами и их служащими*, *между субъектами управления и гражданами*.

В зависимости от **числа субъектов** существуют *двусторонние и многосторонние договоры*.

Юридически значимые действия, или, как их еще называют в литературе, «иные юридически значимые действия», признаются одним из видов правовых форм.

К рассматриваемым действиям обычно относят: постановку граждан на регистрационный учет, составление протоколов об административных правонарушениях, досмотр пассажиров в аэропортах, выдачу разрешений гражданам и другим участникам управленческих отношений на совершение определенных действий, осуществление регистрации, выдачу официальных документов (прав на управление транспортными средствами, на охоту), осуществление контрольных действий, совершение нотариальных действий, предоставление обязательных отчетов, выписку врачом листка временной нетрудоспособности, выставление преподавателями оценок по результатам экзаменов, выдачу гражданам государственными организациями установленных законодательством справок, удостоверяющих личность, семейное имущественное положение, о доходах, об уплаченных налогах и т.д.

К неправовым формам относят организационную и материально-техническую формы.

В **организационной форме** совершаются такие действия, как инструктирование, оказание практической помощи, изучение, обобщение и распространение передового опыта, разработка мероприятий по внедрению достижений науки, научно обоснованных рекомендаций, организационное планирование, проведение семинаров, совещаний и т.д.

В **материально-технической форме** выражаются действия по делопроизводству, стенографические, машинописные работы, учетно-статистическая работа, подготовка отчетных и информационных данных, пересылка, отправка корреспонденции и т.п.

2. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ

Под **методами государственного управления** понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления для достижения целей, задач и реализации функций.

Методы управления могут:

— выражать связь субъекта с объектом управления, способ осуществления управляющего воздействия на объект;

— являться подвижным и активным элементом в системе управления; использоваться государственным аппаратом для достижения политических целей.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают:

— объективной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, т. е. индивидуальное предписание (приказ, распоряжение и др.) или норма (правило) поведения;

— характером воздействия (непосредственное или косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий);

— способом воздействия (единоначальный или коллегиальный);

— временной характеристикой (краткосрочные или долгосрочные);

— тактическим или стратегическим характером.

Существует два всеобщих способа социального, в том числе и государственного управления, - это **методы убеждения и методы принуждения**, которые являются универсальными средствами воздействия на сознание и волю людей.

Убеждение проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных, поощрительных мер для формирования воли властвующего или ее преобразования в волю подвластных. Оно направляется на то, чтобы подвластные сами исполняли выраженную в правовых актах волю законодателя. Благодаря убеждению достигается единство воли законодателя и граждан, руководителя и коллектива, которое является необходимым условием единства действий.

Убеждение – это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, побуждение интереса, возбуждение желания, стимулирование действий.

Разновидностью убеждения в государственном управлении является **метод стимулирования должного поведения участников управленческих отношений**. Особая роль в стимулировании принадлежит поощрению.

Поощрение — это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга. Поощрение предназначено для стимулирования активной деятельности субъектов управленческих отношений, формирования законопослушного поведения, укрепления дисциплины в государственном управлении.

Основаниями для поощрения являются указанные в нормах права действия, поведение, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социально-культурной и иных сферах жизнедеятельности.

Поощрение способствует развитию успехов не только тех, к кому оно применено, но и имеет большое стимулирующее значение для других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, общественному долгу, способствует развитию сознательности граждан. Содержание поощрения составляют меры морального, материального и морально-материального характера.

Административное принуждение как метод управления состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение людей.

Психическое принуждение воздействует на волю, разум, эмоции, т. е. на психику личности, формирует ее волю, склоняет к требуемому общественному поведению путем угрозы применения насилия или каких-либо других мер воздействия, могущих причинить невыгодные последствия для личности (например, сотрудник милиции призывает гражданина не допускать противоправного поведения).

Материальное принуждение воздействует на поведение личности, должностных и юридических лиц через принадлежащие им денежные средства и имущество (например, взыскание с правонарушителя денежной суммы — штрафа).

К **физическому принуждению** относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая ее свободу действий, пресекая противоправное поведение (например, задержание лица за совершение административного правонарушения).

Кроме 2 основных методов существуют и другие классификации методов управления:

1) **административные методы** — государственная власть воздействует на поведение объекта управления путем установления для него определенных задач и правил поведения. При этом орган управления прямо предписывает управляемому, что он должен делать.

2) **экономические методы** — обычно характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно управленческой деятельности на соответствующие объекты. Их главный признак состоит в том, что с их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемого путем воздействия на их материальные интересы.

3) методы **по форме выражения** подразделяются на:

- административно-правовые, т.е. те, которые обличены в форму нормативного акта и содержащие в себе, как правило, нормы права
- административно-организационные — состоят в проведении организационных мероприятий управленческого характера. В процессе данных мероприятий реализуются функции госуправления

4) **по юридическим свойствам** методы подразделяются на нормативные и индивидуальные

5) **по способу воздействия на поведение объекта управления**: обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, закрепляющие

6) **по форме предписаний** методы подразделяются на категорические, поручительные и рекомендательные.

ТЕМА 5. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О СУБЪЕКТАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Понятие субъекта административного права
2. Виды субъектов административного права
3. Сущность правового статуса субъекта административного права.

1. ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Субъект административного права - это конкретный участник административно-правовых отношений, в которые он вступает либо по своему собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой.

Субъект, вступая в правовое отношение по своему усмотрению, все равно должен действовать в рамках дозволенного административным законодательством.

Чтобы стать субъектом административного права, необходимо обладать административной правосубъектностью.

По мнению большинства ученых, **административная правосубъектность** состоит из административной правоспособности и административной дееспособности. **Административная правосубъектность** — это юридическое свойство, выражающееся в наличии у лица, организации прав и обязанностей, предусмотренных нормами административного права.

2. ВИДЫ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Субъекты административного права многочисленны, что объясняется широкой сферой государственного управления и разнообразием управленческих связей. В научной литературе они подразделяются на определенные группы (виды).

Можно объединить всех субъектов административного права подобно субъектам административно-правовых отношений в **две следующие группы**:

- 1) носители исполнительной власти (государственного управления);
- 2) носители субъективных прав и обязанностей (в сфере государственного управления).

Носители исполнительной власти призваны осуществлять государственное управление. Их деятельность носит публичный характер, в ней проявляется государственный интерес, а не частный (гражданско-правовой, семейный, трудовой). Все носители исполнительной власти (должностные лица, представители административной власти) обладают компетенцией, некоторые из них наделены властными полномочиями, т.е. полномочиями подчинять своей воле волю других. Они действуют от имени государства, государственного органа, который представляют. Некоторые носители исполнительной власти (функциональные и материально-технические работники, служащие) не обладают такими качествами, не наделены государственной властью, но действуют от имени государственного органа, осуществляют его задачи и функции.

Характерной особенностью рассматриваемой группы субъектов является и то, что они выступают обязательной стороной административно-правового отношения. Без их участия такого отношения не может быть вообще.

Субъектом административно-правовых отношений нередко выступает не должностное лицо, а государственный орган (организация). Это относится в первую очередь к коллегиальным органам. Например, Совет Министров, местный исполнительный и распорядительный орган, административная комиссия, принимая решение, вступают в административно-правовые отношения как органы.

Такое положение характерно и для единоначальных органов государственного управления — министерств, государственных комитетов и т.п. Посредством принятия нормативных правовых актов они вступают в правоотношения как органы, ибо такие акты являются актами министерств, государственных комитетов, а не руководителей этих органов.

В ряде случаев руководители органов (организаций), действуя от их имени, отождествляются с этими органами (организациями). Например, начальник РОВД, рассматривая дело об административном правонарушении, выступает как представитель органа. Премьер-министр, делая отчет Президенту Республики Беларусь о деятельности Совета Министров, также представляет орган.

Нередко индивидуально вступают в правоотношения представитель административной власти и иные государственные служащие.

Служащие (специалисты, технический персонал) вступают в правоотношения (служебные отношения) как со своими начальниками, другими: служащими органа (организации), так и с гражданами. Во внешних отношениях, представляя себя, все они действуют от имени органов или организаций, в которых занимают должность.

Правовой статус служащих, их права и обязанности определяются занимаемой должностью.

Носители субъективных прав и обязанностей не обладают такими качествами. Они могут быть лишь участниками (стороной) административно-правового отношения, в котором присутствует один из носителей исполнительной власти. Для того, чтобы быть стороной правоотношения, указанные субъекты наделяются соответствующими правами и обязанностями.

Можно утверждать, что носителями субъективных прав и обязанностей являются такие субъекты, которые обладают обеспеченной и требуемой законом мерой возможного и должного поведения в сфере государственного управления и не обладают исполнительной властью.

К носителям субъективных прав и обязанностей, относятся граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Республике Беларусь, общественные объединения, негосударственные организации.

Субъективные права граждан делятся по степени возможности их реализации на:

- *абсолютные*, реализация которых зависит лишь от волеизъявления гражданина (право на медицинскую помощь, на участие в государственном управлении в соответствующих формах, право на имя, фамилию и др.);
- *относительные*, реализация которых зависит не только от волеизъявления граждан, но также и от наличия фактических возможностей их осуществления в данном месте и в данное время (право на поступление в УВО, реализация которого зависит от результата сдачи экзаменов и др.).

Система прав и обязанностей граждан в административно-правовой сфере включает в себя:

- общие – распространяются на все сферы административного права (право на участие в государственном управлении, право на обжалование действий должностных лиц и др.);
- специальные (например, в сфере здравоохранения граждане имеют право на охрану здоровья, в сфере культуры – право на пользование достижениями культуры и т. д.).

Реализация прав и свобод граждан в административно-правовой сфере зависит от **административно-правовых гарантий**, среди которых выделяют:

- правовые (наличие соответствующей правовой базы, закрепляющей права и свободы граждан в сфере административного права);
- экономические (зависят от материальных условий, экономического положения государства);
- политические (связаны с политическим режимом государства);
- организационные (обусловлены наличием и деятельностью соответствующих судебных и несудебных органов, обеспечивающих защиту конституционных прав граждан, в том числе и административно-правовых – суды, прокуратура, органы внутренних дел, в ряде случаев профсоюзы).

3. СУЩНОСТЬ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Правовой статус — юридическое свойство. Оно связано с правом, с наличием соответствующих административно-правовых норм.

Признавая гражданина субъектом административного права, государство (его органы) определяет его правовой статус. Правовой статус характеризует положение субъекта по отношению к другим субъектам, т.е. органам, организациям, гражданам.

В Законе Республики Беларусь от 01 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе» содержатся нормы, определяющие: 1) кто имеет право на государственную службу; 2) кто лишен такого права; 3) кто относится к государственным служащим; 4) основные обязанности; 5) основные права; 6) ограничения, связанные со службой в государственном аппарате, т.е. указывается, что не вправе делать служащие; 7) основные гарантии социальной и правовой защиты рассматриваемых категорий служащих.

Для определения правового статуса государственного органа необходимо:

- а) определение вида органов по территории и содержанию их деятельности;
- б) установление подчиненности, подотчетности, подконтрольности, поднадзорности и ответственности;
- в) определение компетенции;
- г) определение символики органа.

ТЕМА 6. ГРАЖДАНЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ, ИНОСТРАНЦЫ, ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, БЕЖЕНЦЫ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Административно-правовое положение граждан в сфере государственного управления определяется системой предоставленных им прав и свобод и возложенных на них обязанностей, т.е. административно-правовой статус человека и гражданина в основном является производным от конституционных прав и конкретизируется во многих законах и подзаконных актах.

Структура этой сложной политико-правовой категории включает следующие элементы:

- а) гражданство;
- б) административная правоспособность;
- в) административная дееспособность;
- г) комплекс прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;
- д) гарантии реализации данных прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государственной власти

Гражданство Республики Беларусь - неотъемлемый атрибут государственного суверенитета Республики Беларусь, определяющий принадлежность лица к государству, обуславливающий совокупность его прав и обязанностей и их защиту со стороны государства. Однако не все права и обязанности человека и гражданина производны от его конституционного правового статуса. Некоторые из них находятся за пределами такого статуса и устанавливаются конкретными нормативными актами, соответствующими конституционной концепции положения человека и гражданина в Республике Беларусь, например права и обязанности, связанные с управлением транспортными средствами, приобретением оружия и др.

Нормы административного права о статусе человека и гражданина содержатся:

- а) в Конституции Республики Беларусь;
- б) в компетентных правовых актах, содержащих лишь часть норм, имеющих отношение к статусу человека и гражданина (акты о собственности, о земле, об аренде, о предпринимательстве в Республике Беларусь и др.);
- в) в специальных правовых актах, регламентирующих конкретные вопросы статуса человека и гражданина.

В правовых актах не отождествляется правовой статус личности (человека) и гражданина Республики Беларусь. Гражданин обладает большим объемом прав и обязанностей, чем личность. Каждый гражданин Республики Беларусь обладает на ее территории всеми правами и свободами, несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Эти конституционные положения являются исходными для административно-правового статуса граждан, который определяется нормами конституционного, административного и других отраслей права путем предоставления гражданам прав, свобод и возложения на них обязанностей в сфере управления, а также установления ответственности граждан перед государством.

Административно-правовой статус гражданина Республики Беларусь есть установленные законом и иными правовыми актами права, обязанности и ответственность гражданина, обеспечивающие его участие в управлении государством и удовлетворении публичных и личных интересов благодаря деятельности государственных органов.

Под административной правоспособностью гражданина понимается признаваемая за ним законом фактическая возможность быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-правового характера. Она возникает с момента рождения гражданина и прекращается с его смертью.

Объем и содержание данной правоспособности определяется законами и основанными на них актами управления. В основных чертах они закреплены в Конституции Республики Беларусь. В соответствии с Конституцией изданы многочисленные республиканские акты, регламентирующие те или иные стороны административно-правового положения граждан в целом и в отдельных сферах жизни общества.

Особенностью административной правоспособности является то, что ее осуществление ограничивается рамками государственного управления. Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема или передаваема. Ее объем изменяется только законом.

Административная дееспособность гражданина - это фактическая возможность практической реализации предоставленных ему прав, выполнения возложенных на него обязанностей, а также возможность нести юридическую ответственность в сфере государственного управления. Она наступает с достижением определенного возраста. Это способность сознательно и самостоятельно осуществлять свои права и обязанности в сфере управления.

Так, частичная административная дееспособность у граждан Республики Беларусь наступает со школьного возраста. Граждане, достигшие 16-летнего возраста, могут быть привлечены к административной ответственности.

Полная дееспособность наступает при достижении 18-летнего возраста. Граждане Республики Беларусь, реализуя свои права, свободы и возложенные на них обязанности в сферах управления, вступают в административно-правовые отношения с государственными органами и их подразделениями, должностными лицами, а также иными субъектами административного права.

Административно-правовые отношения граждан с другими субъектами могут возникать:

- на основе реализации гражданами принадлежащих им прав в сфере управления
- в связи с выполнением возложенных на граждан обязанностей в сфере управления
- при защите прав, свобод и законных интересов граждан
- при нарушении (невыполнении) гражданами правовых обязанностей.

Права граждан по степени возможности их реализации делятся на абсолютные и относительные.

Права и обязанности граждан в сфере государственного управления подразделяются на общие и специальные.

Общие права и обязанности граждан распространяются на все отрасли и сферы управления.

К общим правам граждан, например, относятся:

право на участие в государственном управлении;
право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан.

К общим обязанностям граждан, например, относятся:
соблюдение законов и подзаконных актов трудовой дисциплины;
своевременная уплата установленных законом налогов и сборов;
защита Отечества.

Специальные права и обязанности - это права и обязанности граждан в той или иной сфере, отрасли или группе отраслей. Например, в сфере экономики каждый гражданин имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Как общие, так и специальные права и обязанности граждан в сфере государственного управления производны от основных прав, свобод и обязанностей граждан, закрепленных в Конституции. В административно-правовых нормах они конкретизируются и детализируются.

Так, осуществление свободы мысли и слова, свободы массовой информации, свободы проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, свободы совести, вероисповедания и других регламентируется соответствующими республиканскими законами и иными нормативными актами: о печати и других средствах массовой информации, о свободе публичных мероприятий (о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций), о свободе вероисповедания и др.

Наряду с гражданами Республики Беларусь на территории республики проживают иностранные граждане и лица без гражданства. Они также могут быть субъектами административно-правовых отношений.

Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства закреплен в ст. 11 Конституции, в которой установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами. Таким образом, данные конституционные положения и нормы и соответствующие международно-правовые акты являются одновременно юридической базой для административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Иностранцами гражданами в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства.

Лицами без гражданства в Республике Беларусь признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Беларусь и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству другого государства.

Иностранцы подразделяются на постоянно и временно находящиеся на территории республики. В их административно-правовом статусе есть различия, в частности первым выдается вид на жительство. Временно находящиеся в стране иностранцы делятся на прибывших с деловыми целями, туристов, транзитных пассажиров.

Особую группу иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории Республики Беларусь составляют беженцы.

Беженец - это лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и находится на ее территории из-за вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования в государстве своей национальной принадлежности по признаку расы, религии, гражданства, национальности, по принадлежности к определенной социальной группе или по своим политическим убеждениям и которое не может либо не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства; или лицо, которое, не имея определенного гражданства и находясь на территории Республики Беларусь, вследствие

подобных обстоятельств не может или не желает вернуться в государство своего прежнего места жительства из-за таких опасений.

Рассмотрение ходатайства о признании иностранца беженцем в Республике Беларусь осуществляют территориальные органы по миграции, которые всесторонне оценивают:

- итоги анкетирования иностранца на основе проведения индивидуальных собеседований; достоверность полученных сведений о данном иностранце и прибывших с ним членах его семьи;

- обстоятельства прибытия на территорию Республики Беларусь; содержание предоставленных документов;

- заключение органов государственной безопасности и органов внутренних дел;

- показания свидетелей, оформленные надлежащим образом, если таковые имеются;

Рассмотрение ходатайств о признании иностранца беженцем осуществляется в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства территориальным органом по миграции. Решение о признании иностранца беженцем в Республике Беларусь либо об отказе о признании иностранца беженцем в Республике Беларусь принимается республиканским органом государственного управления по миграции на основании заключения, представленного соответствующим территориальным органом по миграции, с учетом проведенной процедуры рассмотрения ходатайств и материалов личного дела иностранца.

- итоги анкетирования иностранца на основе проведения индивидуальных собеседований; достоверность полученных сведений о данном иностранце и прибывших с ним членах его семьи;

- обстоятельства прибытия на территорию Республики Беларусь; содержание предоставленных документов;

- заключение органов государственной безопасности и органов внутренних дел;

- показания свидетелей, оформленные надлежащим образом, если таковые имеются;

Рассмотрение ходатайств о признании иностранца беженцем осуществляется в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства территориальным органом по миграции. Решение о признании иностранца беженцем в Республике Беларусь либо об отказе о признании иностранца беженцем в Республике Беларусь принимается республиканским органом государственного управления по миграции на основании заключения, представленного соответствующим территориальным органом по миграции, с учетом проведенной процедуры рассмотрения ходатайств и материалов личного дела иностранца.

Иностранные граждане и лица без гражданства независимо от того, проживают они в Республике Беларусь постоянно или временно, обязаны подчиняться ее законам. Объем административной правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства несколько уже, чем объем правосубъектности граждан Республики Беларусь. Иностранные граждане могут проживать в Республике Беларусь при наличии разрешения компетентных органов. Они не могут занимать выборные должности в аппарате исполнительной власти, а также не могут назначаться на отдельные должности или заниматься определенной трудовой деятельностью, если в соответствии с белорусским законодательством назначение на эти должности или занятие такой деятельностью связано с принадлежностью к гражданству Республики Беларусь. Они не могут быть членами политических партий, не могут избирать и быть избранными в выборные государственные органы Республики Беларусь, а также принимать участие в референдумах. На иностранных граждан не распространяется белорусское законодательство о воинской обязанности и военной службе. На иностранных граждан возлагаются специфические обязанности. Они могут постоянно проживать в Республике Беларусь, если имеют на это разрешение и вид на жительство, выданные уполномоченными органами исполнительной власти. Иностранные граждане, находящиеся в Республике Беларусь на ином законном основании, считаются временно пребывающими в Беларуси. Они обязаны в установленном порядке зарегистрировать свои заграничные паспорта или заменяющие их документы и выехать из Республики Беларусь по истечении определенного срока пребывания.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут передвигаться по территории Республики Беларусь и избирать место жительства в Беларуси в соответствии с порядком, установленным законодательством. Они обязаны соблюдать правила пребывания иностранных граждан в Беларуси и правила транзитного проезда иностранных граждан через территорию Республики Беларусь. Ограничения в передвижении и выборе места жительства допускаются, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности. Так, существуют местности, закрытые для посещения иностранными гражданами, и въезжать на территорию таких местностей можно только с разрешения органов внутренних дел.

Иностранному гражданину, нарушающему законодательство о правовом положении иностранных граждан в Республике Беларусь, может быть сокращен определенный ему срок пребывания в Республике Беларусь. Иностранцы и лица без гражданства могут быть выдворены за пределы Республики Беларусь, если:

- их действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;
- это необходимо для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Республики Беларусь и иных лиц;
- они грубо нарушили законодательство о правовом положении иностранных граждан или лиц без гражданства в Республике Беларусь, таможенное, валютное или иное законодательство и нет оснований для привлечения их к уголовной ответственности.

Особое правовое положение имеется у глав и сотрудников дипломатических и консульских представительств, а также у других лиц, которые являются официальными представителями иностранных государств. Эти иностранные граждане в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Беларусь с соответствующим иностранным государством пользуются привилегиями и обладают дипломатическим иммунитетом, в силу чего не подпадают под юрисдикцию Республики Беларусь.

ТЕМА 7. ОРГАНИЗАЦИИ И ИХ АДМИНИСТРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА.

Организация – это коллектив работников различной численности, возглавляемый своим органом управления и имеющий в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество.

Администрация – это орган, на который возложены функции оперативного управления организацией. Возглавлять административную может единоличный руководитель в лице генерального директора, директора, председателя, ректора и т.д.; или возможно совместно единоличное и коллективное руководство в лице совета директоров, дирекции, правления; либо другой назначенный орган, или орган, которому коллектив делегировал право по управлению организацией.

Вопросы деятельности организаций являются предметом изучения ряда отраслей права: административного, финансового, гражданского, трудового, налогового и других.

В гражданском кодексе Республики Беларусь (глава 4) нашло свое юридическое закрепление понятие юридического лица, которое имеет важное теоретическое и практическое значение не только для гражданского, но и для административного права. Так как, в частности, определяет виды различных организаций.

Юридическим лицом, в целом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Для всесторонней и правильной характеристики административно-правового статуса каждой из организаций в отдельности очень важное значение имеет их классификация.

Так, по цели деятельности организации подразделяются на: коммерческие и некоммерческие.

В соответствии со ст. 46 Гражданского кодекса Республики Беларусь коммерческими организациями считаются организации, преследующие извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и (или) распределяющие полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации – это распределяющие не имеющие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Коммерческие организации могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, унитарных предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств. Некоммерческие организации – в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законодательством.

Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, ради которых они созданы, соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности некоммерческих организаций.

По видам собственности организации подразделяются на: государственные и негосударственные;

По роду деятельности (предназначению) существуют следующие разновидности организаций: предприятия, учреждения и иные организации.

Сюда же можно отнести общественные объединения граждан.

Предприятия и учреждения - это особые субъекты административного права. В отличие от органов исполнительной власти они осуществляют не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и других потребностей граждан, общества и государства.

Предприятия и учреждения отличаются друг от друга по их назначению.

Предприятия - это самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественной потребности и получения прибыли.

Правовое положение и организационно-правовые формы предприятий определяются Гражданским Кодексом Республики Беларусь.

Административно-правовой статус предприятия – это комплекс прав и обязанностей, которые предприятие приобретает и реализует в процессе своей деятельности.

Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений, могут быть подразделены на три основные группы: 1) нормы, относящиеся к предприятиям и учреждениям всех форм собственности; 2) нормы, адресуемые государственным предприятиям и учреждениям; 3) нормы, адресуемые негосударственным предприятиям и учреждениям.

Нормы первой группы закрепляют принципиальные позиции во взаимодействии предприятий и учреждений с органами исполнительной власти.

Особенности административно-правового статуса государственных предприятий проистекают из того, что государство является собственником таких предприятий. К ведению государственных органов относится учреждение предприятий, определение их профиля и дислокации, утверждение устава, управление ими, назначение на должность и освобождение от нее руководителей, доведение в установленных случаях государственных заказов, прекращение деятельности государственных предприятий.

Для достижения жизненно важных целей и реализации прав часто необходимо объединение общих усилий, т. е. создание разного рода союзов и организаций, способных выявлять, выражать и представлять коллективные интересы. Совокупность этих объединений отражает способность гражданского общества к самоорганизации, т. е. к решению общественных проблем без вмешательства государственной власти. Столь важная социально-

политическая роль объединений, а также объективная возможность и опасность использования их в антиобщественных целях вызывают необходимость правового закрепления отношений, складывающихся между объединениями и государством.

В системе негосударственных организаций выделяются:

- общественные объединения;
- политические партии;
- профессиональные союзы;
- религиозные организации.

Все негосударственные организации имеют общие характерные качества:

- образуются гражданами на добровольной основе;
- в силу своей природы не обладают государственно-властными полномочиями и не признаны субъектами правосудия;
- действуют от своего имени;
- не преследуют коммерческой цели или извлечения прибыли.

Общественное объединение – добровольное формирование граждан, которое они образовали на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав.

Виды общественных объединений:

- *международные* – общественные объединения, деятельность которых распространяется на территорию Республики Беларусь (одной или нескольких административно-территориальных единиц) и территорию одного или нескольких иностранных государств и которые имеют там организационные структуры;
- *республиканские* – общественные объединения, деятельность которых распространяется на территорию всей Республики Беларусь и которые имеют учредителей в большинстве ее областей;
- *местные* – общественные объединения, деятельность которых распространяется на территорию одной или нескольких административно-территориальных единиц.

Общественные объединения создаются по инициативе не менее 10 граждан Республики Беларусь, достигших 18-летнего возраста.

Молодежные и детские общественные объединения могут создаваться гражданами Республики Беларусь, достигшими 16-летнего возраста.

Общественные объединения могут учреждать союзы общественных объединений.

Политическая партия – независимое, образованное на основе индивидуального добровольного членства объединение граждан, действующее в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействующее выявлению и выражению политической воли граждан и участвующее в выборах.

В качестве учредителей политических партий имеют право выступать граждане Республики Беларусь, достигшие 18-летнего возраста, обладающие избирательным правом, не ограниченные судом в дееспособности и не находящиеся в местах лишения свободы.

Для создания и деятельности политической партии необходимо не менее 1000 учредителей (членов) от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска.

профессиональный союз – добровольная общественная организация, объединяющая граждан, в том числе обучающихся в высших, средних специальных и профессионально-технических учебных заведениях, связанных общими интересами по роду деятельности как в производственной, так и в непромышленной сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов, вытекающих из общепризнанных принципов международного права и установленных Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Международным пактом о гражданских и политических правах, конвенциями Международной организации труда и иными ратифицированными в установленном порядке международными договорами Республики Беларусь.

Для создания и деятельности республиканского профессионального союза необходимо не менее 500 учредителей от большинства областей Республики Беларусь и г. Минска, территориального профессионального союза – не менее 500 учредителей от большинства административно-территориальных и территориальных единиц соответствующей территории, профессионального союза на предприятии, в учреждении, организации и в иных местах работы (учебы) – не менее 10 % работающих (обучающихся) от их общего числа на предприятии, в учреждении, организации, но не менее 10 человек.

Религиозные организации – религиозные общины, монастыри, религиозные братства, миссионерские общества (миссии), духовные учебные заведения, а также религиозные объединения с их управлениями и центрами.

Возглавлять религиозные организации могут только граждане Республики Беларусь.

Административно-правовой статус общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и возложенных обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами.

Права общественных объединений:

- беспрепятственно получать и распространять информацию, имеющую отношение к их деятельности; учреждать собственные и пользоваться в установленном порядке государственными средствами массовой информации; осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать права и законные интересы своих членов (участников) в государственных, хозяйственных и общественных органах и организациях;
- образовывать в необходимых случаях за счет собственных средств структурные подразделения;
- осуществлять производственно-хозяйственную деятельность, направленную на решение уставных целей и задач;
- иметь свои символы (эмблему, вымпел, значок и др.).

Права профессиональных союзов:

- защищать трудовые права своих членов, принимать участие в разработке государственной политики занятости, вносить предложения по социальной защите лиц, высвобождаемых с предприятий, из учреждений, организаций, в соответствии с коллективным договором (соглашением) и законодательством Республики Беларусь;
- в соответствии с законодательством Республики Беларусь участвовать в разработке социальных программ, направленных на создание условий, обеспечивающих достойный уровень жизни и свободное развитие личности, а также мер по социальной защите граждан;
- осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Республики Беларусь по вопросам разгосударствления и приватизации государственной собственности в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, и др.

Права религиозных организаций:

- производить, приобретать, вывозить из Республики Беларусь, ввозить в Республику Беларусь и распространять религиозную литературу, иные печатные, аудио- и видеоматериалы, а также другие предметы религиозного назначения в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;
- использовать для своих нужд здания и другое имущество, предоставляемые им на условиях договоров, заключаемых с юридическими и физическими лицами;
- осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы, а также соответствующую этим целям.

Негосударственные организации обязаны соблюдать законодательство Республики Беларусь, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы их деятельности, а также нормы, предусмотренные их уставами и иными учредительными документами.

Органы исполнительной власти осуществляют регистрацию общественных формирований, контроль за соответствием их деятельности уставам. Должностные лица органов, зарегистрировавших объединение, в пределах своих обязанностей имеют право участвовать во всех его мероприятиях, знакомиться с документами и решениями, требовать и получать информацию по вопросам уставной деятельности.

Государственные налоговые органы осуществляют контроль за финансовой деятельностью, в том числе за источниками доходов, размерами полученных средств и уплатой налогов.

Иное вмешательство в деятельность негосударственных организаций запрещается.

ТЕМА 8. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. Понятие и основные признаки органа государственного управления.
2. Организационно-правовые основы системы органов государственного управления.
3. Виды органов государственного управления и общие формы их работы.
4. Принципы построения органов государственного управления.

1. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для органа государственного управления характерны следующие черты:

- орган государственного управления — это, в первую очередь, государственная организация, коллектив людей, коллектив (группа) государственных служащих, определенным образом организованный и юридически оформленный;
- основной целью, предназначением такого коллектива служащих является осуществление задач и функций государства;
- указанные задачи и функции осуществляются посредством особого вида государственной деятельности — государственного управления;
- он наделен соответствующей компетенцией, государственной властью, которая закрепляется во властных полномочиях;
- каждый орган имеет масштаб деятельности;
- каждый орган имеет внутреннюю структуру;
- орган государственного управления обладает определенной самостоятельностью;
- орган государственного управления соответствующим образом учреждается.

Орган государственного управления — это государственный орган (организация), призванный осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность (исполнительную власть) посредством повседневной и практической организации исполнения Конституции Республики Беларусь, законов и иных нормативных правовых актов.

Органами местного уровня являются те, которые свою деятельность распространяют, как правило, на административно-территориальную единицу. К ним относятся местные исполнительные и распорядительные органы и органы республиканских органов на местах.

К рассматриваемым органам относятся также отделы и управления местных исполнительных комитетов (местных администраций). Их деятельность ограничена территорией района, города или области.

По отношению к другим организациям органы государственного управления можно разделить на органы:

- внутреннего;
- внешнего;
- смешанного (внутренне-внешнего) действия.

К первому виду относятся преимущественно *органы отраслевого характера*. Они в основном действуют внутри отрасли, управляют подчиненными им и входящими в отрасль органами, учреждениями, предприятиями. Органами внутреннего действия являются некоторые структурные подразделения (отделы, управления) местных исполнительных комитетов (например, юридическая служба, управление делами, общий отдел, Аппарат Совета Министров). Таких органов в настоящее время существует немного по сравнению с органами внешнего действия.

Органы внешнего действия — это органы, которые распространяют свои полномочия за пределы отрасли, не являются отраслевыми. К ним относятся: Совет Министров Республики Беларусь; Комитет государственного контроля; Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь и др.

Органами смешанного действия (внутренне-внешнего) являются Администрация и Управление делами Президента Республики Беларусь. Они в немалой степени обеспечивают деятельность Президента Республики Беларусь. Полномочия внешнего характера у них незначительны.

По порядку образования органы государственного управления делятся на органы, образуемые Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами.

Наиболее важные, значимые органы образуются Президентом Республики Беларусь. К ним относятся: Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь, Администрация Президента Республики Беларусь, Управление делами Президента Республики Беларусь, Комитет государственного контроля, Совет Министров Республики Беларусь, республиканские и иные органы государственного управления.

По характеру компетенции органы государственного управления разделяются на органы:

- общей компетенции;
- специальной компетенции;
- отраслевой компетенции;
- межотраслевой компетенции;
- хозяйственного руководства.

Органы государственного управления *общей компетенции* осуществляют свои функции в той или иной мере по отношению ко всем или значительной части объектов управления определенного уровня. К таким органам относятся Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы (исполкомы).

К органам *специальной компетенции* следует отнести те, которые осуществляют особые функции: например, Администрация Президента Республики Беларусь, Управление делами Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь, ВАК. Рассматриваемые органы обособлены от общей массы органов государственного управления, у них отличные от других компетенция и место в системе механизма государственного управления.

К третьей группе по характеру компетенции относятся *отраслевые* органы. Они на республиканском (некоторые министерства, государственные комитеты) или на местном уровне (отделы, управления местных исполкомов) управляют отдельными отраслями, группами родственных и подчиненных организаций, учреждений по всем вопросам их деятельности.

В противоположность таким органам органы *межотраслевой* компетенции выполняют отдельную(ые) функцию(и) в отношении неподчиненных органов, организаций, учреждений, осуществляемую в виде координации. К ним относится значительная часть министерств, государственных комитетов и некоторые отделы, управления местных исполкомов.

К органам *хозяйственного* руководства относятся управления (администрации) объединений (концернов), администрации государственных предприятий, учреждений, организаций. Они призваны осуществлять хозяйственное управление, непосредственно управлять теми, кто создает материальные блага, оказывает услуги, осуществляет подготовку специалистов. Компетенция таких органов имеет свои особенности, обусловленные стоящими перед ними задачами, основным их предназначением.

По источнику финансирования органы государственного управления делятся на госбюджетные и хозрасчетные. Первые финансируются из средств государственного бюджета, вторые содержатся за счет отчислений от прибыли организаций, входящих в их состав (управления объединений (концернов), или за счет предприятия, организации, управленческим звеном которой они являются (администрация).

По порядку разрешения подведомственных вопросов органы государственного управления делятся на *коллегиальные* и *единоначальные*. *Коллегиальными органами* являются Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, комиссии, наделенные государственно-властными полномочиями (административная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних), Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь, Правление и Совет директоров Национального банка.

Коллегиальными органами являются те, для которых коллегиальность выступает основной формой работы.

Единоначальными органами являются министерства, государственные комитеты, Администрация Президента Республики Беларусь, Управление делами Президента Республики Беларусь, Комитет государственного контроля, отделы и управления местных исполкомов, администрации государственных организаций (концернов), предприятий, учреждений. Все они значительную часть вопросов своей компетенции решают единоначально. Для них это основная форма работы.

Между тем, следует подчеркнуть, что коллегиальных и единоначальных органов в чистом виде практически не существует, за исключением комиссий. В коллегиальных органах применяется единоначальная форма работы, а в единоначальных — коллегиальная. Но такие формы работы не являются для них основными.

4. ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Принципами построения органов государственного управления в первую очередь являются:

- отраслевой;
- линейный;
- функциональный;
- территориальный.

Принципы построения аппарата государственного управления получили определенное нормативное закрепление в Конституции Республики Беларусь (ст.ст. 106, 108, 117), Законе Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» (ст.ст. 1, 5), Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении

и самоуправления в Республике Беларусь» (ст.ст. 1, 2, 3) и других нормативных правовых актах Республики Беларусь.

Отраслевой принцип построения аппарата управления используется там и тогда, где и когда необходимо объединить под началом одного органа однородные объекты (организации, учреждения) управления, занимающиеся хозяйственной, социально-культурной или иной деятельностью. Этот орган осуществляет управление ими, как правило, по всему кругу вопросов, связанных с деятельностью подведомственных организаций (объектов). При таком построении аппарата существуют нижестоящие и вышестоящие органы. Одинаковые по профилю работы организации, расположенные на соответствующей территории, подчиняются одному вышестоящему органу по всем вопросам.

Построение государственного управления по отраслевому принципу подобно (тождественно) *линейной системе* управления. Последняя предполагает, что у одного начальника несколько подчиненных, но подчиненный имеет только одного начальника. Во внешнем управлении подчиненными могут быть организации, органы управления. Например, все школы в районе находятся в ведении отдела образования райисполкома (местной администрации — в городах с районным делением). Отделы образования райисполкомов подчинены по вертикали управлению образования облисполкома, а последние — Министерству образования Республики Беларусь, т.е. имеет место линейная (отраслевая) организация государственного управления.

Такое внутреннее построение существует в любом органе государственного управления, дополняет функциональное построение.

Функциональный принцип предполагает построение аппарата управления таким образом, что образуемому органу управления поручается осуществлять одну или несколько управленческих функций по отношению к объекту, не находящемуся в его административном подчинении. Таким образом, имеет место специализация в работе (управлении), выполнение работы определенного вида. На объект управления воздействует не один общий руководитель, как при отраслевом (линейном) построении, а несколько функциональных органов (руководителей), при этом каждый — только в части реализуемой им функции. Основным достоинством функциональной организации является глубокая специализация в управлении.

Функциональный принцип способствует координации деятельности многих органов, организаций для единообразного решения определенных вопросов.

В практике образования органов государственного управления используется и *территориальный принцип*. Он предполагает создание таких органов, которые, осуществляя общие функции, воздействовали бы в той или иной мере на все объекты, расположенные в пределах определенной территории. Подобные органы являются органами общей компетенции. Главная их цель — управление «территорией», административно-территориальной единицей, сбалансированным ее развитием, обеспечение интересов граждан, проживающих на этой территории, и противодействие неконструктивным ведомственным интересам. Деятельность данных органов носит комплексный характер.

По такому принципу построены Совет Министров Республики Беларусь и местные исполнительные и распорядительные органы.

ТЕМА 9. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

1. Понятие и виды государственной службы.
2. Понятие государственного гражданского служащего.
3. Ограничения, связанные с государственной гражданской службой.
4. Общие права и обязанности государственных гражданских служащих.

1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Государственная гражданская служба регулируется Законом Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе» и другими нормативными правовыми актами.

Определение государственной службы дано в статье 1 Закона о государственной службе: «Государственная служба – профессиональная деятельность граждан Республики Беларусь, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов или должностных лиц Республики Беларусь».

Система государственной службы включает в себя следующие виды:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- служба в военизированных организациях (ст. 2 Закона о государственной службе).

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную деятельность граждан Республики Беларусь на государственных гражданских должностях, а также на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, и должностях среднего, старшего и высшего начальствующего состава при их занятии в установленном законодательством порядке государственными гражданскими служащими в государственных органах.

Гражданам Республики Беларусь, проходящим гражданскую службу, присваиваются классы государственных гражданских служащих.

Отдельным категориям государственных гражданских служащих присваиваются классные чины, персональные звания, дипломатические ранги, квалификационные классы в порядке и на условиях, установленных законодательными актами, закрепляющими их правовой статус (ст. 4 Закона о государственной службе).

Военная служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную деятельность граждан Республики Беларусь на воинских должностях в составе Вооруженных Сил Республики Беларусь, других войск и воинских формирований, а также не на воинских должностях в случаях и на условиях, установленных законодательными актами.

Гражданам Республики Беларусь, проходящим военную службу, присваиваются воинские звания.

Отношения, связанные с поступлением, прохождением, прекращением военной службы, регулируются специальными законодательными актами (ст. 5 Закона о государственной службе).

Служба в военизированных организациях – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную деятельность граждан Республики Беларусь на должностях начальствующего и рядового состава в органах финансовых расследований Комитета государственного контроля, Следственном комитете, Государственном комитете судебных экспертиз, органах внутренних дел, органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям, а также не на должностях начальствующего и рядового состава в случаях и на условиях, установленных законодательными актами.

Гражданам Республики Беларусь, проходящим службу в военизированных организациях, присваиваются специальные звания.

Отношения, связанные с поступлением, прохождением, прекращением службы в военизированных организациях, регулируются специальными законодательными актами (ст. 6 Закона о государственной службе).

2. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

В соответствии со ст. 9 Закона о государственной службе *государственным служащим* является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и исполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, Законом о государственной службе и иными законодательными актами, либо учрежденная в установленном законодательством порядке штатная единица государственного органа, воинского формирования, военизированной организации с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по выполнению и (или) обеспечению выполнения функций этих государственного органа, воинского формирования, военизированной организации.

В соответствии с видами государственной службы к *государственным должностям* относятся:

1. государственные гражданские должности;
2. воинские должности;
3. должности начальствующего и рядового состава военизированных организаций.

К *высшим государственным должностям Республики Беларусь* относятся должности Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь, Председателя Верховного Суда Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля, Генерального прокурора, Председателя Правления Национального банка, Управляющего делами Президента Республики Беларусь.

В государственном органе могут быть предусмотрены государственные должности разных видов государственной службы, должности служащих, не являющиеся государственными должностями, и профессии рабочих, включенные в штатное расписание в целях обеспечения деятельности и технического обслуживания этого органа, а также иные должности служащих и профессии рабочих в случаях, предусмотренных законодательными актами.

Перечень должностей служащих (профессий рабочих), осуществляющих обеспечение деятельности и техническое обслуживание государственных органов, определяется Советом Министров Республики Беларусь, если иное не установлено законодательными актами.

В соответствии со ст. 14 Закона о государственной службе *государственная гражданская должность* – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, Законом о государственной службе и иными законодательными актами, либо учрежденная в установленном законодательством порядке штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по выполнению и (или) обеспечению выполнения функций этого государственного органа.

К *государственным органам, в которых предусмотрены гражданские должности, относятся:*

1. Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь и их секретариаты;
2. Совет Министров Республики Беларусь и его Аппарат;
3. Конституционный Суд Республики Беларусь и его Секретариат, Верховный Суд Республики Беларусь, иные суды общей юрисдикции и их аппараты;
4. Администрация Президента Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь, Управление делами Президента Республики Беларусь, Служба безопасности Президента Республики Беларусь, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, иные государственные органы, непосредственно обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь;
5. Генеральная прокуратура, территориальные и транспортные прокуратуры;
6. органы Комитета государственного контроля, Национальный банк, Центральная избирательная комиссия и ее аппарат;

7. министерства, иные республиканские органы государственного управления, их территориальные органы (подразделения);
8. таможенные органы;
9. дипломатические представительства, консульские учреждения Республики Беларусь;
10. местные Советы депутатов и их аппараты, местные исполнительные и распорядительные органы;
11. иные государственные органы.

Государственным гражданским служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке гражданскую должность, наделенный соответствующими полномочиями и исполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение (заработную плату) из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

К гражданским служащим также относятся граждане Республики Беларусь, не имеющие воинских или специальных званий, замещающие в государственных органах в установленном законодательством порядке воинские должности, подлежащие замещению офицерами, и должности среднего, старшего и высшего начальствующего состава (ст. 15 Закона о государственной службе).

3. ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

В соответствии со ст. 26 Закона о государственной службе гражданский служащий не вправе:

1. занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и иными законодательными актами;
2. принимать участие в забастовках;
3. выполнять иную оплачиваемую работу, не связанную с исполнением служебных обязанностей по месту основной службы, кроме педагогической (в части реализации содержания образовательных программ), научной, культурной, творческой деятельности и медицинской практики, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь и иными законодательными актами. Педагогическая (в части реализации содержания образовательных программ), научная, культурная, творческая деятельность, медицинская практика в рабочее время могут осуществляться по согласованию с руководителем государственного органа, в котором гражданский служащий занимает гражданскую должность, или уполномоченным им лицом;
4. принимать без согласия Президента Республики Беларусь государственные награды иностранных государств;
5. получать от иностранных государств документы, предоставляющие права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью, а равно пользоваться такими льготами и преимуществами, если иное не вытекает из международных договоров Республики Беларусь.

Гражданский служащий, нарушивший вышеуказанные ограничения и положения пункта 3 статьи 28 Закона о государственной службе (При поступлении на гражданскую службу граждане не вправе иметь документы иностранных государств, предоставляющие права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью), подлежит освобождению от занимаемой гражданской должности (увольнению).

Законодательными актами могут быть установлены иные ограничения, связанные с гражданской службой, и меры ответственности за их несоблюдение.

4. ОБЩИЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Статья 24 Закона о государственной службе устанавливает, что *гражданский служащий имеет право на:*

1. письменное закрепление своих служебных обязанностей и создание надлежащих условий для их исполнения;

2. принятие решений или участие в их подготовке в соответствии со служебными обязанностями, внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

3. посещение в установленном порядке для исполнения служебных обязанностей государственных органов и иных организаций;

4. получение в установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;

5. подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку за счет средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования в интересах гражданской службы;

6. повышение в гражданской должности с учетом квалификации, способностей и результатов работы;

7. заработную плату на условиях и в размере, предусмотренных Законом о государственной службе и принятыми в соответствии с ним иными актами законодательства;

8. участие в конкурсе на занятие вакантной гражданской должности;

9. публикации и выступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, в порядке и на условиях, установленных Законом о государственной службе и иными актами законодательства;

10. ознакомление с материалами своего личного дела и другими документами перед внесением их в личное дело, приобщение к делу своих письменных объяснений;

11. проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

12. уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;

13. отказ от выполнения поручения, если оно противоречит законодательству;

14. свободу объединений, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь;

15. здоровые и безопасные условия труда;

16. отставку по основаниям, предусмотренным Законом о государственной службе;

17. государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение.

Гражданский служащий имеет иные права, предусмотренные законодательством.

Гражданский служащий вправе обратиться в вышестоящие государственные органы и (или) суд для разрешения споров, связанных с гражданской службой, в том числе по вопросам поступления на гражданскую службу, ее прохождения, реализации прав гражданского служащего, перевода на другую гражданскую должность, дисциплинарной или материальной ответственности, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты, освобождения от занимаемой гражданской должности (увольнения), в иных случаях, установленных законодательством.

Статья 25 Закона о государственной службе устанавливает следующие *обязанности гражданского служащего:*

1. поддерживать конституционный строй Республики Беларусь, обеспечивать неукоснительное соблюдение норм Конституции Республики Беларусь и иных актов законодательства;

2. исполнять служебные обязанности в пределах полномочий, предоставленных ему законодательством;

3. соблюдать ограничения, предусмотренные законодательством о борьбе с коррупцией, и ограничения, связанные с гражданской службой, установленные

Конституцией Республики Беларусь, Законом о государственной службе и иными законодательными актами;

4. обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан и организаций;

5. исполнять в установленном законодательством порядке приказы (распоряжения) руководителя, изданные в пределах его компетенции;

6. не допускать действий и поступков, дискредитирующих гражданскую службу и несовместимых с занятием гражданской должности;

7. соблюдать установленные в государственном органе регламент, правила внутреннего трудового распорядка, положения, должностные инструкции и другие локальные правовые акты, порядок работы со служебной информацией ограниченного распространения;

8. в пределах своих служебных обязанностей своевременно и объективно рассматривать обращения граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц и разрешать их в установленном законодательством порядке;

9. не разглашать государственные секреты и иную охраняемую законодательством тайну и не допускать их утраты, в том числе после прекращения гражданской службы в течение срока, установленного законодательством;

10. не разглашать полученные при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от граждан представления таких сведений, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами;

11. поддерживать необходимый уровень квалификации для эффективного исполнения своих служебных обязанностей;

12. соблюдать Общие требования служебной этики государственных гражданских служащих согласно приложению;

13. сообщать нанимателю о выходе из гражданства Республики Беларусь, его утрате, а также о приобретении гражданства (подданства) другого государства не позднее дня, когда ему стало известно о выходе из гражданства Республики Беларусь или его утрате, либо дня получения документа, подтверждающего приобретение гражданства (подданства) другого государства.

Законодательными актами могут быть установлены иные обязанности гражданского служащего.

Конкретные служебные обязанности гражданских служащих по занимаемым ими гражданским должностям определяются на основе квалификационных характеристик и закрепляются в положениях и должностных инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции или уполномоченными ими лицами, если иное не предусмотрено законодательными актами.

ТЕМА 10. ПОСТУПЛЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ

1. Требования при поступлении на государственную службу. Способы поступления на государственную службу.

2. Конкурс на занятие государственной должности. Предварительное испытание. Квалификационный экзамен.

3. Служебный контракт и его заключение.

1. ТРЕБОВАНИЯ ПРИ ПОСТУПЛЕНИИ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ. СПОСОБЫ ПОСТУПЛЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ.

Право на поступление на гражданскую службу имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцатилетнего возраста, владеющие государственными языками Республики Беларусь, соответствующие квалификационным требованиям и иным

требованиям, установленным Законом о государственной службе и иными законодательными актами о гражданской службе (ст. 28).

При поступлении на гражданскую службу гражданин представляет:

- 1.1. личное заявление;
- 1.2. анкету для поступления на гражданскую службу по форме, установленной Советом Министров Республики Беларусь;
- 1.3. паспорт гражданина Республики Беларусь или идентификационную карту гражданина Республики Беларусь, документы воинского учета (для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на воинскую службу);
- 1.4. трудовую книжку, за исключением впервые поступающих на работу;
- 1.5. документы об образовании;
- 1.6. декларацию о доходах и имуществе;
- 1.7. заключение врачебно-консультационной комиссии государственной организации здравоохранения об отсутствии (наличии) заболевания, входящего в определенный Советом Министров Республики Беларусь перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей на гражданской службе и работе с государственными секретами, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь для занятия отдельных гражданских должностей, перечень которых определяется законодательными актами;
- 1.8. иные документы в случаях, предусмотренных законодательством.

Гражданин при поступлении на гражданскую службу, по роду деятельности которой ему необходимо иметь доступ к сведениям, составляющим государственные секреты, проходит в установленном порядке процедуру оформления допуска к таким сведениям.

Гражданин, претендующий на занятие гражданской должности, подписывает обязательство, предусмотренное статьей 16 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией».

Государственный орган обязан в отношении гражданина, претендующего на занятие гражданской должности в этом государственном органе, запрашивать характеристику в случаях и порядке, установленных Президентом Республики Беларусь.

Квалификационными требованиями, предъявляемыми при поступлении на гражданскую службу, являются:

- 1.1. соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия гражданской должности наличие определенного образования не требуется;
- 1.2. необходимый стаж работы по соответствующему направлению деятельности, за исключением случаев, когда для занятия гражданской должности он не установлен;
- 1.3. владение государственными языками Республики Беларусь;
- 1.4. знание Конституции Республики Беларусь, законодательных актов применительно к исполнению соответствующих служебных обязанностей;
- 1.5. иные квалификационные требования, предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих гражданских должностей, установленные актами законодательства (ст. 30 Закона о государственной службе).

Назначение, утверждение либо избрание на гражданскую должность оформляются решением, приказом (распоряжением), иным актом соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующей записи в трудовую книжку.

Поступлению на гражданскую службу может предшествовать проведение конкурса на занятие гражданской должности. При поступлении на гражданскую службу может также устанавливаться предварительное испытание.

Для граждан, впервые поступающих на гражданскую службу, проводится квалификационный экзамен в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь (ст. 31 Закона о государственной службе).

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случаях:

1. признания его в установленном законом порядке недееспособным или ограниченно дееспособным;
 2. лишения его судом права занимать гражданскую должность в течение определенного времени;
 3. наличия заболевания, входящего в определенный Советом Министров Республики Беларусь перечень заболеваний, препятствующих исполнению служебных обязанностей на гражданской службе и работе с государственными секретами, подтвержденного заключением врачебно-консультационной комиссии государственной организации здравоохранения;
 4. отказа в предоставлении гражданину допуска к государственным секретам, а равно отказа гражданина от предоставления ему такого допуска, если такой допуск необходим для исполнения служебных обязанностей по гражданской должности, на занятие которой гражданин претендует;
 5. несоответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к гражданам для занятия соответствующих гражданских должностей;
 6. если принятие на гражданскую службу повлечет совместное прохождение гражданской службы с супругой (супругом), близкими родственниками или свойственниками и их служебная деятельность будет связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
 7. отсутствия гражданства Республики Беларусь или наличия гражданства (подданства) другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь;
 8. представления заведомо недостоверных сведений, необходимых для занятия гражданской должности;
 9. непредставления декларации о доходах и имуществе или умышленного внесения в декларацию о доходах и имуществе неполных либо недостоверных сведений;
 10. неподписания им обязательства по соблюдению ограничений, предусмотренного статьей 16 Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией»;
 11. увольнения по основаниям, признаваемым в соответствии с законодательными актами дискредитирующими обстоятельствами увольнения, – в течение 2 лет после такого увольнения, а на гражданские должности, включенные в кадровые реестры, – в течение 5 лет после такого увольнения, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь;
 12. наличия не погашенной или не снятой в установленном порядке судимости, если иное не установлено законодательными актами, закрепляющими правовой статус отдельных категорий гражданских служащих;
 13. совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против интересов службы либо тяжкого или особо тяжкого преступления, сопряженного с использованием должностным лицом своих служебных полномочий;
 14. признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований;
 15. в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.
- Гражданину по его просьбе представляется в письменной форме информация о причинах отказа в принятии на гражданскую службу.

2. КОНКУРС НА ЗАНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДОЛЖНОСТИ. ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ИСПЫТАНИЕ. КВАЛИФИКАЦИОННЫЙ ЭКЗАМЕН.

Занятие гражданской должности может осуществляться на конкурсной основе.

Конкурс проводится соответствующим государственным органом, имеющим вакантные гражданские должности.

Конкурс может быть открытым или закрытым.

В открытом конкурсе имеют право принять участие все граждане Республики Беларусь, соответствующие квалификационным и иным требованиям, предъявляемым при поступлении на гражданскую службу.

Закрытый конкурс проводится среди лиц, состоящих в резерве руководящих кадров, других резервах кадров, гражданских служащих государственного органа, в котором предусматривается занятие гражданской должности.

Решение о проведении конкурса, форме и сроках его проведения принимает руководитель государственного органа, наделенный правом назначения гражданского служащего на гражданскую должность.

Каждому участнику конкурса сообщается о результатах конкурса в письменной форме (на бумажном носителе или в электронном виде) в течение 5 рабочих дней со дня его завершения.

Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения либо отказа в назначении на гражданскую должность.

Конкурсная комиссия:

- выносит заключение с рекомендацией о назначении либо отказе в назначении на гражданскую должность;
- рекомендует гражданских служащих и иных лиц, принявших участие в конкурсе, для зачисления в резерв кадров.

Состав и порядок работы конкурсной комиссии определяются руководителем государственного органа (ст. 32 Закона о государственной службе).

При поступлении на гражданскую службу по соглашению сторон может *устанавливаться предварительное испытание на срок до 3 месяцев.*

В срок предварительного испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда гражданский служащий отсутствовал на гражданской службе.

Условие о предварительном испытании должно быть предусмотрено в контракте (срочном трудовом договоре).

Предварительное испытание не устанавливается:

1. при поступлении на гражданскую службу путем утверждения или избрания либо по конкурсу;
2. для выпускников учреждений образования, распределенных, направленных на работу в государственные органы;
3. при назначении на гражданскую должность временных работников на срок до четырех месяцев;
4. при переводе на работу к другому нанимателю;
5. в других случаях, предусмотренных законодательством.

Каждая из сторон вправе расторгнуть контракт (срочный трудовой договор) с предварительным испытанием:

- до истечения срока предварительного испытания, предупредив об этом другую сторону письменно за 3 дня;
- в день истечения срока предварительного испытания.

При расторжении контракта (срочного трудового договора) с предварительным испытанием по инициативе нанимателя наниматель обязан письменно указать причины, послужившие основанием для признания гражданского служащего не выдержавшим предварительное испытание. Решение нанимателя гражданский служащий вправе обжаловать в суд.

Если срок предварительного испытания истек и гражданский служащий не уволен как не выдержавший предварительное испытание, он считается выдержавшим предварительное испытание, и последующее его увольнение допускается только по основаниям, предусмотренным Законом о государственной службе и иными законодательными актами (ст. 34 Закона о государственной службе).

В целях установления соответствия уровня профессиональных знаний, умений и навыков лиц, впервые поступающих на гражданскую службу, современным требованиям эффективной работы в государственных органах проводится *квалификационный экзамен*.

От квалификационного экзамена освобождаются граждане, поступающие на гражданскую службу путем избрания, обучавшиеся в учреждениях образования и распределенные, перераспределенные, направленные, перенаправленные на работу в государственные органы либо получившие образование по направлениям образования и (или) группам специальностей (в том числе военным), определяемым Советом Министров Республики Беларусь, а также ранее проходившие военную службу на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, службу на должностях среднего, старшего и высшего начальствующего состава в государственных органах.

Гражданин, не сдавший квалификационный экзамен, на гражданскую должность не назначается. В этом случае гражданин вправе обращаться по вопросу поступления на гражданскую службу в тот же государственный орган не ранее чем через 6 месяцев.

Сдача квалификационного экзамена не является безусловным основанием для назначения на гражданскую должность (ст. 33 Закон о государственной службе).

3. СЛУЖЕБНЫЙ КОНТРАКТ И ЕГО ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Контракт - трудовой договор, заключенный в письменной форме на определенный в нем срок, содержащий в отношении вопросов поступления, прохождения и прекращения гражданской службы особенности по сравнению с общими нормами законодательства о труде.

С гражданами, поступающими на гражданскую службу, заключается контракт на срок от 1 года до 5 лет.

Контракт должен содержать в качестве обязательных следующие сведения и условия:

1. дату подписания контракта;
2. фамилию, собственное имя и отчество (если таковое имеется) гражданского служащего, а также фамилию, собственное имя и отчество (если таковое имеется), должность государственного служащего, подписывающего контракт от имени государственного органа;
3. место работы с указанием структурного подразделения;
4. гражданскую должность гражданского служащего;
5. срок действия контракта;
6. основные права, обязанности и ответственность сторон;
7. режим труда и отдыха;
8. оплату труда.

ТЕМА 11. ПРОХОЖДЕНИЕ И ПРЕКРАЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1. Понятие прохождения государственной службы.
2. Переподготовка, повышение квалификации, стажировка и самообразование гражданских служащих.
3. Аттестация государственных служащих.
4. Служебные командировки государственных служащих.
5. Прекращение государственной службы.

1. ПОНЯТИЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Прохождение государственной службы начинается с момента официального вступления в должность (занятия должности) в результате поступления на государственную службу. Вступление гражданина в должность изменяет его правовой статус. Государственный служащий, осуществляя управленческие задачи и функции, участвует в реализации государственного управления в той или иной области — управления образованием, здравоохранением, культурой, промышленностью или в организации прокурорской и

следственной работы, работы суда и т.д. следовательно, прохождение государственной службы требует умелой, на научной основе организации управленческой деятельности. По этой причине каждый государственный служащий должен владеть основами науки управления, научной организацией управленческого труда.

Прохождение государственной службы сопровождается:

- стажировкой;
- присвоением классов;
- повышением квалификации, переподготовкой;
- аттестацией;
- служебными командировками;
- перемещением, переводом служащего на другую должность, в другую местность;
- материальным и социальным обеспечением;
- поощрением и дисциплинарной ответственностью.

Вступление в гражданскую должность, осуществление полномочий для отдельных категорий гражданских служащих могут быть обусловлены принесением *присяги*.

Гражданские должности, для осуществления полномочий по которым необходимо принесение присяги, а также текст соответствующей присяги определяются законодательными актами.

Текст присяги Президента Республики Беларусь:

«Вступая в должность Президента Республики Беларусь, торжественно клянусь верно служить народу Республики Беларусь, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Республики Беларусь, свято и добросовестно исполнять возложенные на меня высокие обязанности».

2. ПЕРЕПОДГОТОВКА, ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ, СТАЖИРОВКА И САМООБРАЗОВАНИЕ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Переподготовка государственных служащих предполагает получение ими новых дополнительных профессиональных знаний в области теории и практики государственного управления, совершенствование управленческих умений и навыков на основе изучения соответствующих дисциплин, вызванных научно-техническим и социально-экономическим развитием, необходимостью выполнения нового вида служебной деятельности, должностных перемещений.

Переподготовку осуществляет Институт государственной службы Академии управления.

Переподготовка заканчивается выдачей диплома установленного образца и присвоением соответствующей квалификации в области государственного управления.

Повышение квалификации — предполагает получение новых и более углубленных знаний и практических навыков путем усвоения современных достижений науки, техники и передового опыта для успешного выполнения служебных обязанностей.

Повышение квалификации может осуществляться в соответствующих учреждениях образования, а также в виде стажировки и самообразования. Одним из таких учреждений образования является Академия управления при Президенте Республики Беларусь.

В соответствии с Положением об организации работы с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций повышение квалификации проводится Институтом высших управленческих кадров Академии управления, другими учреждениями образования по государственным заказам.

В названном институте проходят обучение следующие виды аппаратных служащих:

- руководители республиканских государственных органов, их заместители и лица, включенные в резерв на эти должности;
- председатели облисполкомов и Минского горисполкома, их заместители, председатели горисполкомов, райисполкомов, главы администраций районов в городах, их заместители и лица, включенные в резерв на эти должности;

- руководители и специалисты структурных подразделений министерств, государственных комитетов, облисполкомов, горисполкомов, райисполкомов, администраций районов в городах.

Гражданские служащие проходят повышение квалификации или стажировку, как правило, один раз в 3 года, но не реже одного раза в 5 лет.

Повышение квалификации может проводиться:

- 1) с отрывом от основной работы сроком до одного месяца или в дистанционном режиме без отрыва от основной работы сроком до трех месяцев;
- 2) в виде стажировки сроком до одной недели;
- 3) в виде ежемесячных семинаров, которые проводятся по трех- или четырехчасовой программе;
- 4) в форме самообразования по индивидуальным планам.

Стажировка — это, с одной стороны, предварительное испытание, проверка деловых и организаторских способностей (для руководящих кадров), с другой — совершенствование профессиональных навыков, углубление теоретической и специальной подготовки, обмен опытом для более эффективной работы на занимаемой должности или для приобретения опыта работы на предполагаемой к замещению должности.

Стажировка может быть как самостоятельной формой непрерывного профессионального обучения руководящих кадров, так и частью учебного плана при повышении квалификации и переподготовки кадров. Она может проводиться в государственных органах и иных государственных организациях Республики Беларусь и за границей.

Продолжительность стажировки устанавливается руководителем направляющего государственного органа (организации) или вышестоящим органом (организацией) по согласованию с руководителем государственного органа (организации), в котором планируется проводить стажировку, и не может превышать одной недели.

Основными направлениями стажировки является:

- совершенствование управленческих умений и навыков, позволяющих успешно выполнять служебные обязанности;
- изучение передового опыта и приобретение практики государственного управления;
- непосредственное участие в работе государственных органов (организаций).

Результаты переподготовки, повышения квалификации, стажировки и самообразования могут учитываться при продвижении гражданских служащих по службе.

3. АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Гражданские служащие в целях объективной оценки их практической деятельности, уровня профессиональных знаний, правовой культуры и служебной перспективы проходят *аттестацию*.

Основными задачами аттестации гражданских служащих являются установление соответствия занимаемой гражданской должности, выявление потенциальных способностей и возможностей для дальнейшего продвижения по службе, определение необходимости направления гражданского служащего на подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Гражданские служащие, впервые поступившие на гражданскую службу, проходят аттестацию не ранее чем через 3 года после поступления на гражданскую службу.

Аттестацию не проходят:

1. гражданские служащие, находившиеся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, в течение одного года после выхода на работу;
2. гражданские служащие, пребывающие в данной гражданской должности менее одного года;

3. беременные женщины.

Аттестации не подлежат гражданские служащие, занимающие гражданские должности путем избрания.

Аттестация гражданского служащего проводится периодически каждые 3 года аттестационной комиссией, создаваемой по решению руководителя государственного органа, в котором гражданский служащий назначен на гражданскую должность.

Аттестация гражданских служащих, назначение которых производится вышестоящими государственными органами, проводится аттестационными комиссиями этих органов.

Основанием для проведения аттестации является приказ (распоряжение) руководителя государственного органа (организации), которым утверждается срок проведения аттестации, список служащих, подлежащих аттестации, состав аттестационной комиссии, ее председатель, заместитель председателя, секретарь, график проведения аттестации.

На каждого аттестуемого служащего не позднее чем за 10 дней до начала аттестации в комиссию представляется служебная характеристика за подписью руководителя структурного подразделения или государственного органа (организации).

Аттестация проводится в присутствии аттестуемого и руководителя структурного подразделения или государственного органа (организации).

По результатам аттестации аттестационная комиссия тайным голосованием принимает решение о:

- 1) соответствии его занимаемой должности;
- 2) неполном соответствии занимаемой должности с отсрочкой аттестации на 1 год при условии выполнения рекомендаций комиссии;
- 3) несоответствии занимаемой должности.

Решение аттестационной комиссии имеет рекомендательный характер. Ей предоставлено право рекомендовать руководителю государственного органа (организации) направить служащего на повышение квалификации или переподготовку, повысить его в должности, зачислить в резерв кадров государственных служащих.

4. СЛУЖЕБНЫЕ КОМАНДИРОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Служебной командировкой признается поездка гражданских служащих по распоряжению руководителя соответствующего государственного органа на определенный срок в другую местность для выполнения служебного задания вне места их постоянной службы.

Направление гражданских служащих в служебную командировку оформляется приказом (распоряжением) руководителя государственного органа или уполномоченного им лица, постановлением государственного органа, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

Необходимость выдачи гражданскому служащему командировочного удостоверения определяется руководителем государственного органа, если иное не установлено законодательными актами.

При направлении в служебную командировку гражданские служащие пользуются правом бронирования мест в гостиницах и на все виды транспорта.

Гражданским служащим возмещаются расходы на служебную командировку и выплачиваются другие компенсации, а также предоставляются гарантии в соответствии с законодательством о труде (ст. 42 Закона о государственной службе).

Выезд гражданских служащих за границу в служебную командировку, финансируемую за счет государственных органов иностранных государств, международных или иностранных организаций, граждан и юридических лиц (кроме государственных органов Республики Беларусь), допускается только в случае, когда такая командировка осуществляется в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, а также

по договоренности государственных органов Республики Беларусь с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь (ст. 43 Закона о государственной службе).

5. ПРЕКРАЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Гражданская служба прекращается в случаях:

1. достижения гражданским служащим предельного возраста, установленного для пребывания на гражданской службе (65 лет);

2. возникновения (установления) обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 статьи 38 Закона о государственной службе (Основания для отказа в приеме на гражданскую службу). В случае возникновения (установления) обстоятельства, предусмотренного подпунктом 1.6 пункта 1 статьи 38 Закона о государственной службе, гражданская служба прекращается при невозможности перевода гражданского служащего на должность, исключаящую непосредственную подчиненность или подконтрольность гражданских служащих, являющихся супругами, близкими родственниками или свойственниками, либо отказе гражданского служащего от такого перевода;

3. истечения срока, досрочного прекращения полномочий на гражданской должности;

4. несоблюдения ограничений, связанных с гражданской службой;

5. разглашения государственных секретов и иной охраняемой законодательством тайны;

6. отказа от принесения присяги;

7. нарушения требований законодательства при приеме на гражданскую службу;

8. отставки;

9. грубого нарушения служебных обязанностей;

10. совершения проступка, несовместимого с нахождением на гражданской службе;

11. прекращения гражданства Республики Беларусь вследствие выхода из гражданства или его утраты, а также приобретения гражданства (подданства) другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами Республики Беларусь;

12. неудовлетворительного результата предварительного испытания;

13. совершения умышленного преступления, установленного вступившим в законную силу приговором суда, если иное не установлено законодательными актами, закрепляющими правовой статус отдельных категорий гражданских служащих.

Гражданская служба может быть прекращена по иным основаниям, предусмотренным Законом о государственной службе, Трудовым кодексом Республики Беларусь и иными законодательными актами.

Освобождение гражданского служащего от занимаемой гражданской должности (увольнение) оформляется решением, приказом (распоряжением), иным актом соответствующего государственного органа, должностного лица с внесением в установленном порядке соответствующей записи в трудовую книжку.

Отставкой является прекращение гражданской службы по инициативе гражданского служащего.

Основаниями для отставки гражданского служащего являются:

1. наличие стажа работы, предусмотренного статьей 51 Закона Республики Беларусь от 17 апреля 1992 г. № 1596-ХІІ «О пенсионном обеспечении», для мужчин – не менее 30 лет, для женщин – не менее 25 лет, в том числе стажа гражданской службы не менее 20 лет;

2. состояние здоровья, препятствующее исполнению служебных обязанностей (при наличии медицинского заключения).

Отставка принимается государственным органом или должностным лицом, назначившим гражданского служащего на эту гражданскую должность. Решение о принятии отставки принимается в месячный срок со дня подачи письменного заявления.

Право на отставку может быть реализовано только один раз.

ТЕМА 12. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Правовая основа: Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» (изм. и доп.). – далее Закон.

Административная процедура – действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в республиканской или коммунальной собственности.

Основными принципами осуществления административных процедур являются:

- законность,
- равенство заинтересованных лиц перед законом,
- приоритет интересов заинтересованных лиц,
- открытость административной процедуры,
- оперативность административной процедуры,
- территориальная доступность административной процедуры,
- заявительный принцип одного окна,
- сотрудничество при осуществлении административных процедур.

В уполномоченном органе в доступном для обозрения месте (на информационных стендах, табло и (или) иным способом), а также на официальных сайтах уполномоченных органов либо на соответствующих страницах официальных сайтов вышестоящих государственных органов (вышестоящих организаций) в глобальной компьютерной сети Интернет размещается информация, за исключением информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательными актами:

- о структуре уполномоченного органа, его руководителе и заместителях руководителя;
- о режиме работы уполномоченного органа и графике приема заинтересованных лиц;
- о наименованиях административных процедур, осуществляемых уполномоченным органом;
- о перечнях документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, а при необходимости – о порядке их заполнения и представления заинтересованными лицами;
- о перечнях самостоятельно запрашиваемых уполномоченным органом документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, не включенных в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами;
- о сроках осуществления административных процедур, сроках действия справок или других документов, выдаваемых при осуществлении административных процедур, а также о размере платы, взимаемой при осуществлении административных процедур, или порядке ее определения;
- о порядке подачи заявлений об осуществлении административных процедур в электронной форме;
- о месте нахождения, номере служебного телефона, фамилии, собственном имени, отчестве (если таковое имеется), должности работника уполномоченного органа, осуществляющего прием заинтересованных лиц;

- о наименовании, месте нахождения и режиме работы вышестоящего государственного органа (вышестоящей организации).

Уполномоченные органы при осуществлении административных процедур:

обеспечивают доброжелательное, вежливое и внимательное отношение работников уполномоченного органа к заинтересованным лицам и третьим лицам;

обеспечивают своевременное и надлежащее выполнение функций временно отсутствующих работников уполномоченных органов, осуществляющих прием заинтересованных лиц, другими работниками этих органов;

разъясняют заинтересованным лицам обязанность уполномоченных органов самостоятельно запрашивать документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административных процедур, за исключением тех, которые включены в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, а также права и обязанности заинтересованных лиц;

бесплатно предоставляют заинтересованным лицам предусмотренные законодательством об административных процедурах формы (бланки) документов, необходимых для обращения за осуществлением административных процедур, и разъясняют порядок их заполнения и представления;

запрашивают от других государственных органов, иных организаций документы и (или) сведения, необходимые для осуществления административных процедур;

предоставляют заинтересованным лицам возможность знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением их заявлений, а третьим лицам – возможность знакомиться с материалами, связанными с административными процедурами, в осуществлении которых они участвуют (участвовали), в том числе с полученными уполномоченными органами от других государственных органов, иных организаций документами и (или) сведениями, необходимыми для осуществления административных процедур, делать из них выписки, если иное не предусмотрено законодательством о государственных секретах, коммерческой или иной охраняемой законом тайне;

уведомляют заинтересованных лиц о принятых административных решениях;

разъясняют заинтересованным лицам порядок и сроки обжалования принятых административных решений;

осуществляют другие полномочия, предусмотренные настоящим Законом и иными актами законодательства об административных процедурах.

Заинтересованные лица имеют право:

обращаться с заявлениями в уполномоченные органы;

бесплатно получать от уполномоченных органов предусмотренные законодательством об административных процедурах формы (бланки) документов, необходимых для обращения за осуществлением административных процедур;

получать от уполномоченных органов разъяснение своих прав и обязанностей;

принимать участие в осуществлении административных процедур лично и (или) через своих представителей, если иное не предусмотрено законодательными актами;

знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений, в том числе с полученными уполномоченными органами от других государственных органов, иных организаций документами и (или) сведениями, необходимыми для осуществления административных процедур, делать из них выписки, если иное не предусмотрено законодательством о государственных секретах, коммерческой или иной охраняемой законом тайне;

получать административные решения (их копии, выписки из них);

отозвать свое заявление в любое время до окончания осуществления административной процедуры;

обжаловать принятые административные решения;

отозвать свою административную жалобу;

осуществлять другие права, предусмотренные Законом и иными актами законодательства об административных процедурах.

Заинтересованные лица обязаны:

вежливо относиться к работникам уполномоченных органов, не допускать нецензурных либо оскорбительных слов или выражений в отношении таких работников;

представлять в уполномоченные органы документы и (или) сведения, включенные в перечни документов и (или) сведений, представляемых заинтересованными лицами, а также документы, указанные в абзацах втором–седьмом части первой пункта 2 статьи 15 Закона, в случае истребования таких документов;

вносить плату, взимаемую при осуществлении административных процедур;

своевременно информировать уполномоченные органы об изменении места жительства (места пребывания), места нахождения в период осуществления административной процедуры;

выполнять другие обязанности, предусмотренные настоящим Законом и иными законодательными актами об административных процедурах.

Третьи лица имеют право:

получать от уполномоченных органов разъяснение своих прав и обязанностей;

знакомиться с материалами, связанными с административными процедурами, в осуществлении которых они участвуют (участвовали), в том числе с полученными уполномоченными органами от других государственных органов, иных организаций документами и (или) сведениями, необходимыми для осуществления административных процедур, делать из них выписки, если иное не предусмотрено законодательством о государственных секретах, коммерческой или иной охраняемой законом тайне;

отозвать свое согласие (в том числе выраженное путем проставления подписи на заявлении заинтересованного лица) на осуществление административной процедуры в любое время до окончания осуществления административной процедуры;

обжаловать принятые административные решения;

отозвать свою административную жалобу;

осуществлять другие права, предусмотренные настоящим Законом и иными актами законодательства об административных процедурах.

Третьи лица обязаны:

вежливо относиться к работникам уполномоченных органов, не допускать нецензурных либо оскорбительных слов или выражений в отношении таких работников;

выполнять другие обязанности, предусмотренные Законом и иными законодательными актами об административных процедурах.

Сроки при осуществлении административных процедур определяются календарной датой, истечением периода времени, исчисляемого годами, месяцами, неделями или днями, а также указанием на событие, которое должно неизбежно наступить.

Течение срока, исчисляемого годами, месяцами, неделями или днями, начинается на следующий день после совершения действия или наступления события, которыми определено его начало, за исключением сроков административных процедур, подлежащих осуществлению в день обращения заинтересованного лица либо осуществляемых в день обращения заинтересованного лица по инициативе уполномоченного органа, а также иных случаев, предусмотренных законодательными актами.

Срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующие месяц и число последнего года срока.

Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца срока. Если окончание срока, исчисляемого месяцами, приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

Срок, исчисляемый неделями, истекает в соответствующий день последней недели срока.

Если не определено иное, срок, указанный в днях, исчисляется в календарных днях.

Если последний день срока приходится на нерабочий день, днем истечения срока считается первый следующий за ним рабочий день.

Административная процедура осуществляется в срок, определяемый исходя из времени, требуемого для получения и обработки всех документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры.

Срок осуществления административной процедуры не может превышать пятнадцати дней, а в случае направления уполномоченным органом запроса в другие государственные органы, иные организации – одного месяца, если иной срок не предусмотрен законодательными актами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь.

В случае направления уполномоченным органом запроса в компетентный орган иностранного государства о представлении документов и (или) сведений, которые необходимы для осуществления административной процедуры и не могут быть получены иным путем, срок осуществления административной процедуры приостанавливается со дня направления запроса до дня получения запрашиваемых документов и (или) сведений, а в случае, предусмотренном частью четвертой [пункта 6](#) статьи 15 Закона, – до дня предоставления соответствующих документов и (или) сведений заинтересованным лицом. Законодательными актами могут быть предусмотрены иные случаи приостановления сроков осуществления административных процедур.

Днем окончания осуществления административной процедуры считается день принятия административного решения.

При рассмотрении заявления заинтересованного лица уполномоченным органом принимается одно из следующих административных решений:

- об отказе в принятии заявления заинтересованного лица;
- об осуществлении административной процедуры;
- об отказе в осуществлении административной процедуры.

ТЕМА 13. РАБОТА С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Правовая основа: Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (изм. и доп. от 28 июня 2022 г.).

Граждане Республики Беларусь реализуют право на обращение путем подачи (внесения):

- письменных (за исключением замечаний и (или) предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений) и устных обращений в организации;
- электронных обращений в государственные органы и иные государственные организации;
- замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений организации, индивидуального предпринимателя, реализующих товары, выполняющих работы, оказывающих услуги.

Юридические лица Республики Беларусь, индивидуальные предприниматели реализуют право на обращение путем подачи:

- письменных (за исключением замечаний и (или) предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений) и устных обращений в организации;
- электронных обращений в государственные органы и иные государственные организации.

Право на обращение реализуется заявителями добровольно. Осуществление заявителями их права на обращение не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц, наносить ущерб национальной безопасности и интересам общества и государства, создавать препятствия законной деятельности организаций (ст. 3 Закона об обращениях).

- *Обращение* – индивидуальные или коллективные заявления, предложения, жалобы, изложенные в письменной, электронной или устной форме;
- *Заявление* – ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц), индивидуальных предпринимателей;
- *Предложение* – рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества;
- *Жалоба* – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей.

В организациях проводится *личный прием граждан, их представителей, представителей юридических лиц*. При устном обращении указанные лица должны предъявить документ, удостоверяющий личность. Представители заявителей должны предъявить также документы, подтверждающие их полномочия.

Руководители организаций и уполномоченные ими должностные лица обязаны проводить личный прием не реже 1 раза в месяц в установленные дни и часы. Информация о времени и месте проведения личного приема, а при наличии предварительной записи на личный прием – о порядке ее осуществления размещается в организациях в общедоступных местах (на информационных стендах, табло и (или) иным способом), а также может размещаться в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет.

График личного приема и порядок предварительной записи на личный прием устанавливаются руководителем организации (ст. 6 Закона об обращениях).

Заявители имеют право:

- подавать обращения, излагать доводы должностному лицу, проводящему личный прием;
- знакомиться с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению их обращений (за исключением материалов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено), в том числе делать выписки из этих материалов, осуществлять их фотосъемку;
- представлять дополнительные документы и (или) сведения либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме, в случае, если истребование таких документов и (или) сведений не затрагивает права, свободы и (или) законные интересы других лиц и в них не содержатся сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну;
- отзывать свое обращение до рассмотрения его по существу;
- получать ответы (уведомления) на обращения;
- обжаловать в установленном порядке ответы на обращения и решения об оставлении обращений без рассмотрения по существу;
- применять технические средства (аудио- и видеозапись, кино- и фотосъемку) с согласия должностного лица, проводящего личный прием;
- осуществлять иные права.

Заявители обязаны:

- соблюдать требования Закона об обращениях;
- подавать обращения в организации, индивидуальным предпринимателям в соответствии с их компетенцией;
- вежливо относиться к работникам организаций, индивидуальным предпринимателям и их работникам, не допускать употребления нецензурных либо оскорбительных слов или выражений;

- своевременно информировать организации, индивидуальных предпринимателей об изменении своего места жительства (места пребывания) или места нахождения в период рассмотрения обращения;

- исполнять иные обязанности.

Организации, индивидуальные предприниматели имеют право:

- запрашивать в установленном порядке документы (их копии) и (или) сведения, необходимые для решения вопросов, изложенных в обращениях;

- обращаться в суд для взыскания с заявителей расходов, понесенных в связи с рассмотрением систематически направляемых (три и более раза в течение года) необоснованных обращений в одну и ту же организацию, к одному и тому же индивидуальному предпринимателю от одного и того же заявителя, а также обращений, содержащих заведомо ложные сведения;

- осуществлять иные права.

Организации, индивидуальные предприниматели обязаны:

- обеспечивать внимательное, ответственное, доброжелательное отношение к заявителям;

- не допускать формализма, бюрократизма, волокиты, предвзятого, нетактичного поведения, грубости и неуважения к заявителям;

- принимать меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений;

- принимать законные и обоснованные решения;

- информировать заявителей о решениях, принятых по результатам рассмотрения обращений, за исключением случаев, предусмотренных Законом об обращениях;

- принимать в пределах своей компетенции меры по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителей;

- обеспечивать контроль за исполнением решений, принятых по обращениям;

- решать в установленном порядке вопросы о привлечении к ответственности лиц, по вине которых допущено нарушение прав, свобод и (или) законных интересов заявителей;

- разъяснять заявителям порядок обжалования ответов на обращения в случаях, предусмотренных Законом об обращениях;

- представлять в 15-дневный срок документы (их копии) и (или) сведения, необходимые для решения вопросов, изложенных в обращениях, организациям, индивидуальным предпринимателям, запросившим такие документы (их копии) и (или) сведения. Требования настоящего абзаца не распространяются на случаи представления документов (их копий) и (или) сведений на возмездной основе, а также на иные случаи, предусмотренные законодательными актами;

- исполнять иные обязанности.

Письменные обращения подаются нарочным (курьером), посредством почтовой связи, в ходе личного приема, путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений.

Устные обращения излагаются в ходе личного приема.

Электронные обращения подаются в государственные органы и иные государственные организации посредством системы учета и обработки обращений и подлежат рассмотрению в порядке, установленном для рассмотрения письменных обращений, с учетом особенностей.

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

Подача заявителями заявлений и предложений сроком не ограничивается.

Жалобы могут быть поданы заявителями в течение 3 лет со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении их прав, свобод и (или) законных интересов (ст. 11 Закона об обращениях).

Обращения, поданные в порядке, установленном Законом об обращениях, подлежат обязательному приему и регистрации. Отказ в приеме обращений не допускается (ст. 13 Закона об обращениях).

Письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее 15 дней, а *обращения, требующие дополнительного изучения и проверки*, – не позднее 1 месяца, если иной срок не установлен законодательными актами.

В случае, если для решения изложенных в обращениях вопросов необходимы совершение определенных действий (выполнение работ, оказание услуг), получение информации из иностранного государства в сроки, превышающие месячный срок, заявителям в срок не позднее одного месяца со дня, следующего за днем поступления обращений, направляется письменное уведомление о причинах превышения месячного срока и сроках совершения таких действий (выполнения работ, оказания услуг) или сроках рассмотрения обращений по существу.

Письменные ответы (уведомления) на письменные обращения излагаются на языке обращения. Письменные ответы должны быть обоснованными и мотивированными (при необходимости – со ссылками на нормы актов законодательства), содержать конкретные формулировки, опровергающие или подтверждающие доводы заявителей.

В письменных ответах на жалобы в отношении действий (бездействия) организаций, индивидуальных предпринимателей и их работников должны содержаться анализ и оценка указанных действий (бездействия), информация о принятых мерах в случае признания жалоб обоснованными.

В случае, если в письменных ответах на письменные обращения содержатся решения о полном или частичном отказе в удовлетворении обращений, в таких ответах указывается порядок их обжалования.

Письменные ответы (уведомления) на письменные обращения подписываются руководителем организации, индивидуальным предпринимателем или уполномоченными ими должностными лицами (ст. 18 Закона об обращениях).

ТЕМА 14. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

1. Понятие и особенности административно-правовых режимов.
2. Режим чрезвычайного положения.
3. Режим военного положения.

1. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ.

Административно-правовой режим (далее – АПР) можно определить как основанный на методе централизованного, императивного воздействия особый порядок административно-правового регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, выражающийся в совокупности правовых и специальных средств, направленный на сбалансированное обеспечение публичных интересов, прав, свобод и законных интересов граждан.

Обязательным субъектом АПР выступают органы государственного управления, формирующие и обеспечивающие АПР, а также вовлеченные в его сферу граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица, индивидуальные предприниматели, общественные объединения.

Введение АПР влечет за собой изменение административно-правового статуса его субъектов. Баланс прав и обязанностей субъектов АПР, в отличие от обычного состояния общественных отношений, смещается в сторону усиления полномочий органов исполнительной власти, ограничения прав, возложения новых обязанностей на других субъектов административного права.

С учетом содержания и особенностей конкретного режима могут создаваться новые режимные органы, наделенные полномочиями по осуществлению контрольно-надзорных,

лицензионных, оперативно-розыскных, статистических, охранных, технических, информационных, кадровых, профилактических, юрисдикционных мероприятий.

Функционирование АПР обеспечивается установлением мер административно-правового принуждения, направленных на реализацию предусмотренных АПР предписаний. Важным правовым средством обеспечения АПР также являются юридические гарантии функционирования режима – юридическая ответственность (уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная) за нарушение режимных требований.

Кроме правовых, в содержание АПР включаются также *организационные, технические, материальные и финансовые средства*. Являясь по своей сути неюридическими, последние могут быть отнесены к специальным средствам обеспечения АПР и включены в его содержание как вспомогательные, обеспечивающие реализацию правовых установлений.

2. РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ.

Правовая основа: Конституция Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. №117-З «О чрезвычайном положении» (изм. и доп. от 14 07 2021 г.).

Чрезвычайное положение означает вводимый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и Законом о чрезвычайном положении на всей территории Республики Беларусь или в ее отдельных местностях особый временный правовой режим деятельности государственных органов, иных организаций, их должностных лиц, допускающий установление ограничений (приостановление) прав и свобод граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение безопасности жизни и здоровья людей, а также устранение опасности, представляющей угрозу территориальной целостности и существованию государства.

Чрезвычайное положение может вводиться при наличии обстоятельств, представляющих непосредственную угрозу безопасности жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существованию государства, устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. *К таким обстоятельствам относятся:*

- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, в том числе эпидемии и эпизоотии, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения;
- беспорядки, сопровождающиеся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность для жизни и здоровья людей, территориальной целостности и существования государства (попытки насильственного изменения конституционного строя, захвата или удержания государственной власти неконституционным путем, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, межнациональные и межконфессиональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу безопасности жизни и здоровья людей).

Чрезвычайное положение на всей территории Республики Беларусь или в ее отдельных местностях вводится *указом Президента Республики Беларусь* с внесением в 3-ех дневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Указ Президента Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения подлежит немедленному официальному опубликованию, а также распространению через все другие средства массовой информации, каналы связи и оповещения.

В случае гибели Президента Республики Беларусь в результате покушения на его жизнь, совершения акта терроризма, внешней агрессии, вследствие иных действий насильственного характера незамедлительно на основании решения Совета Безопасности

Республики Беларусь в установленном порядке на территории Республики Беларусь вводится чрезвычайное положение (если не принято решение о введении военного положения).

В указе Президента Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения, как правило, определяются:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений (приостановления) прав и свобод граждан, прав организаций;
- государственные органы и должностные лица, ответственные за осуществление чрезвычайных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;
- срок действия чрезвычайного положения, а также время вступления указа в силу.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Республики Беларусь, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, – 60 суток.

Чрезвычайное положение отменяется Президентом Республики Беларусь ранее срока при устранении обстоятельств, послуживших основанием для его введения, о чем население Республики Беларусь или ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении чрезвычайного положения.

3. РЕЖИМ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ.

Правовая основа: Конституция Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 13 января 2003 г. №185-З «О военном положении» (изм. и доп. от 14.07.2021 г.), Закон Республики Беларусь от 3 ноября 1992 г. № 1902-ХП «Об обороне» (изм. и доп. от 17.07.2018 г.) и др.

Военное положение – особый правовой режим, временно вводимый на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы либо в случае нападения (акта вооруженной агрессии) на Республику Беларусь, связанный с предоставлением государственным органам, органам военного управления, местным советам обороны полномочий, необходимых для устранения военной угрозы или отражения нападения, а также с временным ограничением прав и свобод граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций, возложением на них обязанностей, установленных в соответствии с Законом о военном положении.

Целью введения военного положения является создание необходимых условий для устранения военной угрозы или отражения нападения.

Военной угрозой признается любое из следующих действий:

- объявление войны Республике Беларусь со стороны другого государства (других государств);
- концентрация вооруженных сил другого государства (коалиции государств) вдоль Государственной границы Республики Беларусь, указывающая на реальное намерение применить вооруженную силу против независимости, территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя Республики Беларусь;
- возникновение очагов вооруженных конфликтов, направленных против независимости, территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя Республики Беларусь;
- проведение в другом государстве (коалиции государств) мобилизации в целях нападения;
- иная деятельность, включая заявления и демонстрацию силы, другого государства (коалиции государств), а также негосударственных субъектов, включая террористические и экстремистские организации, расположенных на территории другого государства (других государств), осуществляемая в нарушение Устава Организации

Объединенных Наций и указывающая на подготовку к нападению или развязывание внутреннего вооруженного конфликта.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права *нападением* независимо от объявления войны другим государством (другими государствами) признается любое из следующих действий:

- вторжение вооруженных сил другого государства (коалиции государств) на территорию Республики Беларусь или военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, аннексия территории Республики Беларусь или ее части с применением вооруженной силы;
- ракетно-авиационные удары, наносимые вооруженными силами другого государства (коалиции государств) по территории Республики Беларусь, или применение любого другого оружия другим государством (коалицией государств) против Республики Беларусь;
- вооруженное воздействие другого государства (коалиции государств) на Вооруженные Силы Республики Беларусь, другие войска и воинские формирования;
- действия другого государства (коалиции государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию третьему государству (третьим государствам) для нападения;
- засылка другим государством (коалицией государств) или от имени другого государства (коалиции государств) на территорию Республики Беларусь вооруженных банд (групп), иррегулярных сил, наемников или подразделений регулярных войск, применяющих вооруженную силу против Республики Беларусь;
- акт вооруженной агрессии со стороны какого-либо государства или коалиции государств, совершенный против государства – участника Организации Договора о коллективной безопасности;
- иные действия, связанные с применением другим государством (коалицией государств) вооруженной силы против независимости, территориальной целостности, суверенитета и конституционного строя Республики Беларусь каким-либо другим способом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций.

Военное положение вводится указом Президента Республики Беларусь с внесением в 3-ех дневный срок принятого решения на утверждение Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Указы Президента Республики Беларусь о введении военного положения и его отмене подлежат немедленному официальному опубликованию, а также распространению через другие средства массовой информации или иные общедоступные средства коммуникации.

Военное положение отменяется указом Президента Республики Беларусь после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его введения, с указанием даты и времени его отмены.

ТЕМА 15. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1. Сущность и значение законности и дисциплины в государственном управлении. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.
2. Понятие, сущность и виды контроля за субъектами административного права.
3. Государственный контроль и его виды.
4. Общественный контроль

1. СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ. СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ.

Проблема обеспечения законности в государственном управлении имеет принципиально важное значение для его практического осуществления, так как закон (в широком смысле) не может существовать без законности – механизма и средства проведения его в жизнь.

Законность как термин имеет несколько смыслов (как режим, метод, принцип), при любом подходе к законности ее сущность состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные обязывания исполнялись, дозволения использовались, запреты соблюдались, закон реально выполнял свою регулирующую роль в жизни государства, общества и конкретного человека.

Законность – это система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванная обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов. Важное свойство законности заключается в ее единообразии, а также законность должна касаться всех и быть обязательной для каждого, законность содержит в себе также свойство всеохватываемости (распространяется как на государственные органы, органы местного самоуправления и государственных служащих, так и на общественные структуры и граждан). К свойствам законности в государственном управлении относят ее гарантированность и устойчивость, которые создаются специальными мерами обеспечения законности.

В Конституции Республики Беларусь в статье 1 (раздел I) имеется сущностная характеристика принципа законности. «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство. Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. Республика Беларусь защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает законность и правопорядок».

Государство несет ответственность перед гражданином за состояние правопорядка и те законы, которые принимаются им.

Конституционные нормы, касающиеся принципа законности, распространяются на законодательную, исполнительную и судебную власть. Законность создается тогда, когда ни одна структура власти не может стать выше закона.

В правовом государстве важнейшая роль в обеспечении законности в государственном управлении отводится судебной власти, в статье 112 раздел IV глава 6) Конституции Республики Беларусь записано: «Суды осуществляют правосудие на основе Конституции и принятых в соответствии с ней иных нормативных актов. Если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным».

Динамика состояния законности в государстве характеризуется многими показателями.

Наиболее заметное влияние на уровень законности оказывает деятельность исполнительно-распорядительных органов государственной власти. В правовом государстве исполнительная власть объективно заинтересована в укреплении законности в государственном управлении, так как в большинстве случаев сами органы исполнительной власти выступают инициаторами и разработчиками проектов законов, отражающих и обеспечивающих предлагаемую ими политику. В системе исполнительной власти используются разнообразные средства обеспечения законности в государственном управлении, создаются контрольные механизмы, позволяющие отслеживать управленческие решения и действия с точки зрения их соответствия законам и иным нормативным правовым актам.

Большое значение в обеспечении законности в государственном управлении принадлежит самому обществу. Общественные объединения, средства массовой информации,

профсоюзные организации, трудовые коллективы должны защищать свои законные интересы, права и свободы и активно выступать против отступления от норм и требований законности в решениях и действиях государственных органов, органов местного самоуправления, их руководителей и иных должностных лиц.

Также следует отметить особую важность позиции любого человека относительно закона. Если человек неуважителен к закону, то вряд ли можно надеяться, что законность будет торжествовать. В отношении к закону в определенной степени проявляется уровень зрелости правосознания и правовой культуры граждан.

Законность взаимосвязана с таким правовым явлением, как правопорядок.

Правопорядок – одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате осуществления различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни, различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей (обычаи, нормы морали, внутренние правила организации и др.). Правовой порядок в обществе и государстве регламентируется правовыми нормами, принятыми в установленном в данном государстве порядке. Правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения и реализации прав и обязанностей всеми гражданами, органами и организациями. Правопорядок можно считать конечным пунктом реализации права.

Государственные служащие, чтобы поддерживать правопорядок в стране, должны, во-первых, действовать в соответствии с законом, подзаконными актами; во-вторых, проявлять инициативу для обеспечения выполнения законов. В рамках закона исполнительная власть должна иметь возможность реализовывать дискреционные полномочия. Однако бытует мнение, что законность с ее требованиями соблюдения норм законов вступает в противоречие с условиями места и времени, интересов и ресурсов принятия управленческих решений и совершения управленческих действий. Отсюда вытекает, что якобы рациональность государственного управления лучше обеспечивается целесообразностью, чем законностью, поскольку рациональность складывается из системы конкретных поступков и уникальных обстоятельств. На самом деле, целесообразностью в большинстве случаев объясняют нарушение законов и законности в государственном управлении. Хотя, если изучить ситуацию достаточно глубоко, проявляются корыстные мотивы, некомпетентность и обычный произвол.

Таким образом, если признать диалектику общественной и частной жизни, то станет очевидной ценность законности как способа поддержания упорядоченности и устойчивости государственного управления. Для повышения упорядоченности и устойчивости государственного управления необходимо в практической плоскости последовательно и настойчиво решать следующие вопросы: поднимать значимость роли Конституции Республики Беларусь как системообразующего фактора правового пространства; совершенствовать методологию законотворчества и обеспечения ясности, доступности и понимания нормативного правового материала; продолжать формировать систему законности с соответствующими ее обеспечивающими механизмами; укреплять правоохранительные органы, связанные с применением принуждения для восстановления нарушенного права; снижать общими усилиями государства и общества удельный вес правонарушений; сближать международные нормативные акты и национальное законодательство, переходить к унифицированным правовым стандартам; развивать правовое сознание населения.

Обеспечение правопорядка и законности в обществе во многом зависит от состояния государственной дисциплины.

Дисциплина (от лат. *disciplina* – воспитание, обучение) – определенный порядок поведения людей, соответствующий сложившимся в обществе нормам права и морали, а также требованиям той или иной организации. В обществе всегда существует общеобязательная дисциплина (необходима для нормального существования общества и государства, организаций и институтов) и специальная (обязательна только для членов определенных организаций).

В различных общественных системах дисциплина всегда определяется господствующими здесь отношениями и служит для их поддержания.

Нормы дисциплины, т. е. правила поведения людей, взаимоотношений между ними как в обществе, так и в организации (коллективе) устанавливаются с помощью законодательства, общественных соглашений, межличностных договоров и иных общественных способов.

Государственная дисциплина – соблюдение всеми организациями и гражданами установленного государством порядка в сфере реализации функций государственного управления, а также деятельности государственных органов, предприятий, организаций, учреждений. Государственная дисциплина основывается на объективном выражении требований законности, договорных обязательств, несовместима с ведомственным и местническим подходами к решению общественных задач.

В государственном управлении дисциплина неразрывно связана с принципом законности, закрепленным Конституцией Республики Беларусь (раздел 1, статьи 1, 2).

Дисциплина в государственном управлении – определенный порядок поведения субъектов государственно-управленческих процессов в их отношениях, возникающих при взаимодействии с государственными органами, соблюдение которого обеспечивается внешними санкциями и принудительными мерами. Дисциплина в государственном управлении необходима для нормального функционирования государственного аппарата. Дисциплина формирует основные показатели государственного управления: системность, рациональность, эффективность.

Последовательное соблюдение требований обеспечения законности и поддержания дисциплины на должном уровне предполагает наличие развитой системы юридических способов и средств, гарантированных государством. Такие способы и средства обеспечения законности и дисциплины в своей совокупности состоят из различных правовых и организационных видов и методов деятельности государственных органов, применяемых ими практических приемов, операций, форм, процедур. Их выбор в конкретных ситуациях обусловлен многими предпосылками (общие условия и специальные юридические, организационно-правовые способы и средства). Так, к общим условиям относятся политические, экономические, организационные, к специальным юридическим средствам и способам – контроль, надзор, принуждение, обжалование, поощрение, ответственность.

Дисциплина в государственном управлении подразумевает, что нормы и процедуры, обычаи и традиции, нравственные требования, нормы этикета не могут иметь исключений для кого бы то ни было в иерархии должностных лиц и служащих государственного аппарата, поведение каждого вышестоящего должностного лица с точки зрения дисциплины должно быть достойным подражания, необходимо постоянное развитие, закрепление и поощрение психологических ориентаций человека на дисциплинированное поведение в управленческих процессах.

2. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ВИДЫ КОНТРОЛЯ ЗА СУБЪЕКТАМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА.

Контроль помогает выявить недостатки в содержании принимаемых решений, в организации и стиле работы носителей исполнительной власти, изучить качества его работников, дисциплинирует субъектов административного права.

Вообще контроль представляет социальное явление, связанное с людьми, с их деятельностью и, в первую очередь, с трудовой деятельностью. В то же время контроль — это и правовое явление, т.е. он регулируется правом. Такими признаками обладает контроль над субъектами административного права. Его осуществление возможно только в предусмотренных правом пределах и компетентными на то органами (лицами). В свою очередь, контроль, осуществляемый государственными органами, соответствующими лицами от их имени, связан с властью. В подобном смысле контроль представляет собой право контрольных органов (лиц) применять власть в отношении подконтрольных, направлять их деятельность в необходимое (обусловленное) русло.

Контроль представляет собой вид деятельности, осуществляемой субъектом контроля с целью получения достоверной информации о происходящих процессах в тех или иных сферах.

Главное же назначение контроля за субъектами административного права состоит в том, чтобы обеспечить законность и дисциплину в подконтрольных объектах, в поведении граждан.

В общем, **законность** — это единообразное понимание и точное соблюдение действующего законодательства всеми субъектами административного права.

Законность считается соблюденной, когда властвующие субъекты:

а) принимают решения и совершают другие действия (или их не совершают), руководствуясь правовыми нормами;

б) совершают деятельность только в пределах своей компетенции;

в) осуществляют эту деятельность в порядке и форме, предписанными правом;

г) иные субъекты строят свое поведение в рамках действующего законодательства.

Дисциплина — это повиновение установленному порядку государственной или иной организации.

Обычно различают несколько видов дисциплины: государственную, общественную, гражданскую, исполнительскую. Каждый вид дисциплины связан с исполнением определенных правил, норм поведения.

Государственная дисциплина выражается в повиновении порядкам и правилам, установленным соответствующими органами, практическое соблюдение этих правил. В системе государственной дисциплины можно различать: а) служебную (трудовую); б) финансовую; в) учетно-статистическую; г) производственную; д) технологическую; е) учебную.

Контроль основывается на общих (конституционных) принципах — законности, демократизме, гласности и др., а также на специальных принципах контроля. К ним следует отнести: принципом экономичность контроля предполагает минимальные затраты на его осуществление.

принципом объективности, беспристрастности. Получение недостоверной информации о происходящих процессах в подконтрольных объектах может привести только к негативным результатам. Желательно, чтобы проведение контрольных мероприятий поручалось лицам, не заинтересованным материально, лично в его результатах.

принципом действенность, таким образом, предполагает оказание воздействия на лиц, допустивших нарушения, обнародование результатов контроля с тем, чтобы предупредить совершение подобных нарушений другими лицами.

принципом результативность определяется в первую очередь конечными итогами контрольных действий, а не обнаружением во что бы ни стало только негативных моментов, минусов в деятельности.

принцип своевременности контроля позволяет получить оперативную информацию, упредить нарушения, выявить недостатки в содержании принятых решений на первом этапе их исполнения, помогает подконтрольным увидеть нерешенные вовремя вопросы.

Принцип постоянства и систематичности означает регулярность проведения контроля, осуществление его по плану или по факту совершения нарушения. Проведение контроля от случая к случаю не может дать положительного эффекта.

Говоря о сущности контроля, нельзя опустить вопрос о его функциях. Основными из них являются:

1) **корректировка** Субъекты контроля, выявив отклонения в деятельности подконтрольных, определяют пути корректирования объекта контроля, способы воздействия на них с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования организации. Внесение корректив может быть предусмотрено и в исполняемые решения (акты), в которых обнаружены соответствующие изъяны.

2) **превенция** Функция превенции состоит в предупреждении нарушений, в выявлении причин и условий, способствующих совершению нарушений, их устранении с целью

недопущения совершения новых нарушений. Следует особо подчеркнуть, что сам факт наличия контроля, наличия возможности его осуществления является важным предупредительным, предохраняющим от совершения правонарушений средством.

3) **правоохрана** Контрольная деятельность в значительной мере является правоохранной. Она, как средство обеспечения законности и дисциплины, направлена на пресечение неправомερных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях. Функция правоохраны связана и с привлечением указанных лиц к юридической ответственности.

В действующем законодательстве не всегда четко обозначается рассматриваемая функция, однако она является первостепенной в деятельности любого органа контроля. Профилактические, предупредительные мероприятия проводятся как до осуществления контроля, так и по его результатам в виде: 1) обобщения результатов контроля, выявления и изучения причин соответствующих недостатков и нарушений, вызвавших их условий; 2) разработки и реализации предупредительных мероприятий организационного и воспитательного характера; 3) дачи подконтрольным рекомендаций и обязательных указаний по принятию необходимых мер.

Методы контроля — это основные средства, с помощью которых он осуществляется. Анализ действующего законодательства позволяет сказать о наличии следующих методов:

- проверки (ревизии);
- отчеты;
- доклады;
- наблюдение;
- запросы депутатов;
- регистрация;
- утверждение;
- дача заключения;
- согласование (дача согласия);
- выдача ордера на жилье;
- выдача лицензий;
- выдача разрешений;
- совершение нотариальных действий;
- осмотр, досмотр и т.д.

Указанные методы нередко называют видами, формами контроля. Так или иначе, но все они имеют место и различаются между собой.

Контроль можно классифицировать по самым разным основаниям, например, по функциям и методам контроля, по отношениям (связям) субъектов контроля с государством, по государственным органам, его осуществляющим, по характеру деятельности органов государственного управления.

По отношениям (связям) субъектов контроля с государством существует.

- **Государственный** контроль осуществляется государственными органами, должностными лицами государственных органов, представителями власти подобных органов. Государственный контроль также весьма разнообразен. Он делится на президентский, представительных органов государственной власти (Парламента и местных Советов депутатов), органов исполнительной власти, судебный, прокурорский.

- **Общественный** контроль осуществляется общественными объединениями: профессиональными союзами, политическими партиями. К этому виду контроля можно отнести и контроль, осуществляемый отдельными гражданами.

В зависимости от соподчиненности субъекта и объекта контроль следует

- **Внутрисистемный** контроль осуществляется в системе исполнительной власти и субъектами этой власти.

- **Внесистемный** — это такой контроль, который осуществляется субъектами, находящимися вне системы исполнительной власти (представительными органами государственной власти, судами, прокуратурой, общественными объединениями и гражданами).

В системе исполнительной власти с учетом различных критериев контроль также может быть разделен на виды.

В зависимости от масштаба распространения контроль может быть

Всеобъемлющий контроль проводится в отношении всей деятельности подконтрольного объекта.

Ограниченный контроль осуществляется по какому-либо одному вопросу деятельности подконтрольного объекта. Его, как правило, реализуют вышестоящие органы (должностные лица) по отношению к нижестоящим, например, по вопросам соблюдения только финансовой дисциплины, организации работы по рассмотрению обращений граждан.

По характеру деятельности контроль делится на:

Общий контроль присущ для органов общей компетенции. К этому виду следует отнести и президентский контроль.

Ведомственный — это, по существу, отраслевой контроль. Он ведется органами, входящими в одну отрасль, и вышестоящими по отношению к нижестоящим, т.е. здесь присутствует соподчиненность. Подобные качества отличают его от надведомственного контроля. Последний осуществляется в отношении организационно неподчиненных объектов. В процессе ведомственного контроля может охватываться вся деятельность подконтрольного органа. В качестве примера могут служить контрольно-ревизионные службы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций.

Надведомственный контроль — специальный контроль, касающийся, как правило, отдельного вопроса, специальной функции или определенной стороны деятельности обследуемого объекта. Поэтому его можно еще назвать специальным, функциональным контролем. К подобному контролю приближен административный надзор.

Ведомственным контролем обеспечивается выполнение задач, стоящих перед каждым отдельным органом государственного управления, организацией. Перед надведомственным контролем стоят несколько иные цели: обеспечение единого подхода в решении того или иного вопроса, в выполнении одной функции всеми, к кому они относятся.

Внутренний контроль проводится в пределах какой-либо организации, структурного звена, начальником по отношению непосредственно подчиненных — в пределах предприятия, учреждения.

В зависимости от стадии, на которой находится деятельность проверяемого объекта, контроль делится на.

Предварительный контроль — это превентивный, предупредительный контроль. Такой вид контроля обусловлен необходимостью не допустить отклонений от предписанного, заданного, установленного, избежать ненужного согласования, обращения в вышестоящие органы за разъяснениями при решении тех или иных вопросов подконтрольными. Он осуществляется в начальной стадии, на первом этапе совершения действий, поступков. Предварительный контроль широко применяется во всех сферах деятельности. Например, проверка документов у водителей на право управления автотранспортным средством, личный досмотр пассажиров и их вещей перед посадкой в авиалайнер, технический осмотр ГАИ транспортных средств, присутствие на заседании коллегии республиканского органа, на заседании исполнительного комитета представителя соответствующего органа с целью проверки законности вынесения решений. Предварительный — это не только и не столько контроль, который ведется до совершения противоправных действий. Ведь отклонения от установленного не всегда выражаются в противоправности, влекущие ответственность. Они могут произойти по причинам, не в полной мере зависящим от исполнителей, например, из-за ненадлежащей квалификации работников, недостаточного финансового, материально-

технического обеспечения, некачественности самого исполняемого нормативного правового акта и т.п. В процессе рассматриваемого вида контроля все это будет выявлено и устранено.

Текущий контроль проводится в процессе осуществления деятельности, проведения мероприятий, т.е. после относительно продолжительной деятельности. Цель его — определить правильность совершения оперативной повседневной деятельности. Примером может служить проверка выполнения предписаний пожарного и санитарного инспекторов, вынесенных по результатам предварительной проверки. Правда, предварительный контроль может и не проводиться, а текущий проводится всегда.

Последующий контроль — это контроль фактического выполнения решения. Разновидностью его являются проверки налоговыми органами правильности уплаты налогов, проверки выполнения указаний и распоряжений Президента, приказа руководителя предприятия, учреждения. Последующий контроль обусловлен конечными результатами.

3. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ЕГО ВИДЫ.

Государственный контроль осуществляется довольно большим количеством органов. Основные положения гос. контроля отражены в УКАЗЕ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 16 октября 2009 г. N 510 «О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КОНТРОЛЬНОЙ (НАДЗОРНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ»

Президентский контроль

Президент Республики Беларусь уполномочен осуществлять контроль за субъектами административного права. Преимущественно такие полномочия относятся к органам исполнительной власти. Контрольные полномочия Президента довольно широкие и определяются Конституцией и Законом Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь». Правда, указанными нормативными правовыми актами президентский контроль недостаточно четко регулируется. Возможно, исключением является лишь пункт 26 статьи 84 Конституции, в котором записано, что Президент «непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления», и часть 2 статьи 106, установившая подотчетность Правительства Президенту. Однако Президенту предоставлено немало возможностей, с помощью которых он может осуществлять контроль как непосредственно, так и через создаваемые им органы. К ним относятся:

- формирование (образование) органов государственного управления;
- упразднение и реорганизация названных органов;
- назначение на должности и освобождение от должностей;
- согласование назначений на должности;
- отмена правовых актов;
- использование права отложить проведение забастовки или приостановить ее;
- выезды на места (на предприятия, в административно-территориальные единицы) и непосредственное ознакомление с положением дел.

Наиболее четко урегулирован контроль, проводимый непосредственно Президентом за Правительством. Так, Президент формирует Правительство, назначает каждого из его членов. Он вправе освободить их от должностей или принять решение об отставке Правительства. Таким образом, непосредственный контроль Президента возможен за работой любого члена Правительства. Кроме того, Президент уполномочен принимать отчеты Правительства (ч. 2 ст. 106 Конституции), отменять его акты (п. 25 ст. 84 Конституции), председательствовать на заседаниях Правительства (п. 15 ст. 84 Конституции).

Опосредованный контроль, т.е. контроль Президента через создаваемые им органы, осуществляется с помощью Администрации Президента, Управления делами Президента, Совета Безопасности Республики Беларусь и специально предназначенного для контроля Комитета государственного контроля. Все они получают необходимую информацию и обеспечивают ею Президента, осуществляя свои задачи и полномочия.

Контроль Парламента и местных Советов депутатов

Контроль Парламента и местных Советов депутатов за субъектами административного права осуществляется в соответствии с Конституцией, регламентами палат Национального собрания Республики Беларусь, Законом «О Совете Министров Республики Беларусь», а также Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Их контролю подвергаются преимущественно органы исполнительной власти.

Контрольные полномочия у палат Парламента не одинаковы. Обе палаты Парламента рассматривают и утверждают республиканский бюджет. Палата представителей заслушивает отчет о его исполнении. Проект бюджета и отчет о его исполнении Правительство представляет Президенту для внесения в Парламент. Следовательно, названные документы поступают в Палату представителей не непосредственно от Правительства, а от Президента. С докладами на заседании Палаты (палат) выступает, как правило, Министр финансов.

Палата представителей дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра Республики Беларусь, заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет ее, рассматривает вопрос о доверии Правительству, может выразить вотум недоверия Правительству.

Совет Республики Национального собрания дает согласие на назначение Президентом Председателя и членов Правления Национального банка Республики Беларусь, рассматривает указы Президента о введении чрезвычайного положения, военного положения, полной или частичной мобилизации и не позднее чем в трехдневный срок после их внесения принимает соответствующее решение.

Обе палаты Национального собрания рассматривают президентские временные декреты и принимают постановления «Принять к сведению...» Декреты могут быть отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат.

Таким образом, Национальное собрание осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти республиканского уровня по отдельным оговоренным в Конституции вопросам.

Местные Советы депутатов осуществляют контроль только за исполнительными комитетами. Однако сфера этого контроля более широкая, по сравнению с контролем Национального собрания. Так, они утверждают не только местные бюджеты и отчеты об их исполнении, но и программы экономического и социального развития, устанавливают местные налоги и сборы, определяют порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью (ст. 121 Конституции). Все эти вопросы непосредственно связаны с деятельностью исполнительных комитетов. Кроме того, исполнительные комитеты разрабатывают и вносят для утверждения в Совет предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан (п. 1 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»),

Областные и Минский городской Советы депутатов принимают решения об утверждении в должности председателей исполнительных комитетов, назначенных Президентом Республики Беларусь.

Руководители исполнительных комитетов базового уровня назначаются на должности и освобождаются от должностей облисполкомами по согласованию с Президентом и утверждаются в должности соответствующими Советами.

Председатели исполнительных комитетов первичного и базового уровней подотчетны соответствующему Совету по вопросам, отнесенным к компетенции Совета (ч. 3 ст. 10 названного Закона). Более того, председатели исполнительных комитетов всех уровней представляют сессии Совета по мере необходимости, но не реже одного раза в год, отчеты о деятельности исполнительного комитета (п. 5 ст. 10 Закона). Советы наделены правом отменять в случае несоответствия законодательству Республики Беларусь распоряжения председателей исполнительных комитетов и решения исполнительных комитетов (п. 11 ст. 16 Закона).

Важным методом контроля представительных органов государственной власти за субъектами административного права являются запросы депутатов. Они рассматриваются на сессиях Советов и по ним принимаются соответствующие решения.

Контроль органов исполнительной власти

Контроль органов исполнительной власти весьма разнообразен. Его разнообразие определяется многими обстоятельствами.

Во-первых, он в большей части внутрисистемный;

во-вторых, осуществляется нередко вышестоящими органами по отношению к нижестоящим;

в-третьих, по своему характеру не однозначен;

в-четвертых, сопряжен с возможностями применения различных мер воздействия, в том числе дисциплинарных и иных мер;

в-пятых, он постоянно действующий;

в-шестых, нередко осуществляется специальными внутривидовыми звеньями; в-седьмых, осуществляется в различных сферах деятельности исполнительной власти.

Внутрисистемность контроля означает, что он не распространяется на другие государственные системы, в частности на систему представительных органов государственной власти, на судебные органы, органы прокуратуры. Вместе с тем, из контроля органов исполнительной власти не исключаются такие субъекты административного права, как негосударственные организации, индивидуальные предприниматели и граждане.

Контроль органов исполнительной власти как внутрисистемное явление (в этом его главное предназначение) проводится вышестоящими органами по отношению к нижестоящим, подчиненным по вертикали.

В системе исполнительной власти осуществляется общий, ведомственный, надведомственный и внутренний контроль.

Рассматриваемый вид контроля обеспечивается как различными мерами воздействия поощрительного характера, так и применением мер ответственности. За хорошую работу, значительные достижения могут быть применены различные поощрительные меры; за упущения, нарушения не исключается применение мер дисциплинарной ответственности. Последние применяются к подчиненным, а не вообще к подотчетным.

Постоянство контроля подчеркивает, что он непрекращающийся, ежедневно действующий. Любые управленческие органы, их должностные лица ежедневно осуществляют многочисленные контрольные действия. В этом выражается одна из черт государственного управления.

Контроль органов исполнительной власти часто осуществляется специально создаваемыми органами, среди которых нередки и внутривидовые подразделения.

Одной из особенностей рассматриваемого вида контроля является и то, что он проводится в различных сферах деятельности исполнительной власти и на разных ее уровнях. Так, например, он присутствует в сферах финансово-экономической, правопорядка, социально-культурной, природопользования и т.д., на центральном и местном уровнях. В первой сфере контроль осуществляется министерствами финансов, экономики, Национальным банком; во второй — министерствами внутренних дел, юстиции; в третьей — министерствами образования, культуры, здравоохранения, труда и социальной защиты; в четвертой — Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, Комитетом лесного хозяйства при Совете Министров.

Судебный контроль

За субъектами административного права осуществляется и судебный контроль. Главная его сущность и особенность состоит в том, что он ведется в ходе рассмотрения различных видов дел в судах гражданских, уголовных, административных, трудовых, а также при оценке конституционности нормативных актов, при активном и непосредственном участии судьи. Судья, выслушивая стороны, анализируя материалы дел, может выявить

нарушения законодательства, серьезные упущения в работе органов государственного управления, их должностных лиц.

Наибольшее количество дел в производстве находится в общих судах, среди которых и дела об административных правонарушениях. Дела об административных правонарушениях рассматривает судья по административным делам и административным производствам, который следит и за законностью составленного протокола об административном правонарушении, а также совершенных действий по обеспечению производства.

Общие суды рассматривают также жалобы, протесты прокурора на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные соответствующими органами (должностными лицами). В их ведении находятся и дела, возникающие из административно-правовых отношений. Среди них дела: по жалобам на действия избирательных комиссий в случаях, предусмотренных законом; по жалобам на отказ органов записи актов гражданского состояния внести исправления или изменения в записи актов гражданского состояния; по жалобам на нотариальные действия или отказ в их совершении; по жалобам на действия (бездействия) государственных органов и иных юридических лиц, а также организаций, не являющихся юридическими лицами, и должностных лиц, ущемляющих права граждан, а в случаях, предусмотренных актами законодательства,— и права юридических лиц; иные дела, возникающие из административно-правовых отношений, в случаях, предусмотренных законом (ст. 335 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь).

Экономические суды также участвуют в контроле за субъектами административного права. Так, им предоставлено право признавать недействительным (полностью или частично) ненормативный акт государственного или иного органа, если он не соответствует законодательству Республики Беларусь и нарушает права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (п. 8 ст. 27 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь);¹ решать спор в связи с отказом в государственной регистрации либо уклонении от государственной регистрации в установленный срок юридического лица или индивидуального предпринимателя и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законодательством (п. 11 ст. 27); решать споры в связи с ликвидацией, реорганизацией юридических лиц, прекращением деятельности индивидуальных предпринимателей (п. 14 ст. 27).

Экономические суды рассматривают также дела по жалобам на нотариальные действия или отказ в их совершении (ч. 2 п. 2 ст. 27).

В соответствии со статьей 140 указанного кодекса экономический суд вправе применять меры административного воздействия в отношении нарушителей порядка в судебном заседании, в том числе и наложить штраф. Штраф может быть наложен и за оставление без ответа частного определения (оно выносится при выявлении в судебном заседании случаев нарушения законодательства) экономического суда, а равно дачу несвоевременного ответа. Субъектами ответственности являются организации, должностные лица и граждане (ч. 3 ст. 169 Кодекса). Экономические суды осуществляют контроль и при рассмотрении дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами (см., например, Указ Президента Республики Беларусь от 16 января 2002 г. № 40 «О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений»²).

Конституционный Суд Республики Беларусь осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов, в том числе и носителей исполнительной власти. Он воплощает этот вид деятельности по предложениям Президента, Палаты представителей, Совета Республики, Верховного Суда, Совета Министров Республики Беларусь.

По результатам рассмотрения Конституционный суд дает заключение о конституционности или неконституционности того или иного нормативного правового акта государственного управления. В случае признания акта неконституционным, он утрачивает юридическую силу (ст. 116 Конституции). Конституционный суд наделен правом вносить Президенту, Совету Министров Республики Беларусь и иным государственным органам в соответствии с их компетенцией предложения о необходимости внесения в акты

действующего законодательства изменений и дополнений, принятия новых нормативных актов (ст. 7 Закона «О Конституционном суде Республики Беларусь»).

Таким образом, каждый вид суда в пределах своей компетенции осуществляет контроль за субъектами административного права.

4. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Общественный контроль — это такой вид контроля за субъектами административного права, который осуществляется общественностью (общественными объединениями, их членами), не от имени государства. У субъектов общественного контроля значительно меньше возможностей знакомиться с деятельностью органов исполнительной власти и других объектов контроля и воздействовать на них. В статье 5 Конституции лишь закреплено, что «Политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах».

Их подобный статус устанавливается в правовых актах, регулирующих правовое положение той или иной общественной организации. Так, полномочия профсоюзов в рассматриваемой сфере предусмотрены в Законе Республики Беларусь «О профессиональных союзах».

Профсоюзы участвуют в разработке и реализации социально-экономической политики государства. Они имеют право вносить в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам. Правовые акты, которые затрагивают трудовые и социально-экономические права граждан, принимаются органами государственного управления с предшествующим сообщением соответствующим профсоюзам, их объединениям (чч. 2, 3 ст. 6 Закона).

Кроме того, профсоюзы через своих уполномоченных представителей имеют право участвовать в работе коллегиальных органов министерств и иных республиканских органов государственного управления, заседаниях местных исполнительных и распорядительных органов, органах управления предприятий, учреждений и организаций (ч. 4 ст. 6 Закона).

Профсоюзы принимают участие в разработке государственной политики занятости, вносят предложения по социальной защите лиц, которые увольняются с предприятий, из учреждений, организаций, в соответствии с коллективным договором (соглашением)-и действующим законодательством (ч. 1 ст. 10 Закона).

Профсоюзы защищают трудовые права граждан — членов профсоюзов при заключении или расторжении трудовых договоров (контрактов). Если трудовой договор (контракт) не соответствует законодательству Республики Беларусь, коллективному договору (соглашению), профсоюзы наделены правом требовать от нанимателя в интересах работника — члена профсоюза изменения условий трудового договора (контракта) (чч. 2 и 3 ст. 10 Закона).

В отдельных случаях, предусмотренных законодательством, расторжение трудового договора (контракта) по инициативе нанимателя проводится после предварительного (не позднее, чем за две недели) сообщения соответствующему профсоюзу (см. ч. 1 ст. 46 ТК). В случаях, предусмотренных коллективными договорами (соглашениями), расторжение трудового договора по инициативе нанимателя может проводиться только с предварительного согласия соответствующего профсоюза (ч. 4 ст. 10 Закона, ч.2 ст. 46 ТК).

Решение вопросов о ликвидации или реорганизации предприятий, учреждений, организаций, их структурных подразделений, полная или частичная остановка производства по инициативе нанимателя, собственника или уполномоченного им органа управления, которые влекут сокращение рабочих мест или ухудшение условий труда, может осуществляться только при условии заблаговременного сообщения (не позднее, чем за три месяца) соответствующим профсоюзам и проведения с ними переговоров по сохранению прав и интересов граждан (ч. 5 ст. 10 Закона).

Профсоюзы наделены правом участвовать при разработке социальных программ (ст. 11 Закона), осуществлять общественный контроль за исполнением законодательства по вопросам разгосударствления и приватизации государственной собственности (ст. 12 Закона).

Полномочия профсоюзов по контролю за соблюдением законодательства о труде закреплены и в статье 463 ТК.

Таким образом, профсоюзы обладают немалыми правами по контролю в области защиты трудовых прав и социально-экономических интересов граждан.

Контрольными полномочиями за субъектами административного права наделены общественные объединения потребителей. Они, в соответствии с Законом от 9 января 2002 г. № 90-3 «О защите прав потребителей», наделены правами:

- участвовать в разработке нормативных документов, устанавливающих требования к качеству товара (работы, услуги), проектов законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- изучать потребительские свойства товаров, спрос на них, проводить опросы населения для выявления общественного мнения о качестве выпускаемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг);

- участвовать по поручению потребителя в проведении экспертиз по фактам нарушения прав потребителя. Общественные объединения могут проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг);

- вносить в органы управления предложения о мерах по повышению качества товаров (работ, услуг), соблюдению правил ценообразования, снятию с производства, изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды, о запрете ненадлежащей рекламы и информации, вводящих в заблуждение потребителя, о прекращении продажи товаров по неправомерно завышенным ценам;

- осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей в сфере торгового, бытового и иных видов обслуживания потребителей, составлять акты о выявленных нарушениях прав потребителей и направлять указанные акты для рассмотрения в уполномоченные государственные органы;

- направлять в государственные органы в соответствии с их компетенцией материалы о привлечении к ответственности лиц, виновных в выпуске и реализации товаров (выполнении работ, оказании услуг), не соответствующих установленным требованиям к безопасности и качеству товаров (работ, услуг), а также о нарушении прав потребителя, предусмотренных законодательством;

- обращаться в органы прокуратуры с предложениями принести протесты на акты государственных органов, противоречащие законодательству о защите прав потребителей;

- обращаться в суд с иском о защите прав потребителей (неопределенного круга потребителей);

- предъявлять иск в суд о признании действий изготовителя (исполнителя, продавца) противоправными;

- обращаться по поручению потребителя с претензией к изготовителю (исполнителю, продавцу) об устранении нарушений и о возмещении потребителю причиненного этими нарушениями ущерба.

В итоге можно сказать, что общественные объединения потребителей имеют значительные права в области контроля по защите прав потребителей. Они, как и профсоюзы, не наделены лишь властными полномочиями.

Контрольные полномочия за субъектами административного права выполняют и некоторые другие общественные объединения, например, добровольные народные дружины, политические партии.

ТЕМА 16. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Президент обладает широкими полномочиями в сфере государственного управления. В одних случаях такие полномочия принадлежат исключительно ему, т.е. имеют прерогативный характер, в других — являются совместными с иными органами государственной власти — Палатой представителей и Советом Республики, Советом Министров, т.е. полномочиями совместного ведения.

Полномочия совместного ведения, с одной стороны, подразумевают сотрудничество с Национальным собранием, с другой — систему взаимных сдержек и противовесов в целях недопущения односторонних авторитарных решений. Последние присутствуют чаще в иных сферах ведения, чем в сфере государственного управления. Например, Президент обладает правом назначать очередные и внеочередные выборы в Палату представителей и Совет Республики (п. 2 ст. 84 Конституции), в то время как выборы Президента назначаются Палатой представителей (п. 3 ст. 97 Конституции). (В Российской Федерации такое полномочие выполняет Совет Федерации, а не Государственная Дума.)

Президент имеет право распустить палаты Национального собрания в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь (п. 3 ст. 84). Палата представителей в свою очередь может выдвигать большинством голосов от полного состава Палаты обвинение против Президента в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления. На основании соответствующего решения Совет Республики принимает большинством голосов решение о смещении Президента с должности (п. 9 ст. 97, п. 7 ст. 98 и ст. 88 Конституции).

По отношению к Правительству подобные противовесы не предусмотрены, кроме отказа Палаты представителей в доверии Правительству. В соответствии со статье 94 Конституции полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра.

В целях реализации организационной функции исключительно Президенту принадлежит право:

- осуществлять образование, упразднение и реорганизацию Администрации Президента;
- осуществлять образование, упразднение и реорганизацию иных органов государственного управления;
- осуществлять образование, упразднение и реорганизацию консультативно-совещательных и иных органов при Президенте;
- определять структуру Правительства;
- принимать решение об отставке Правительства и его членов;
- назначать на должность и освобождать от должности Председателя Комитета государственного контроля;
- назначать на должность и освобождать от должности Председателя Национальной государственной телерадиокомпании и его заместителей;
- назначать представителей Президента в Парламенте и других должностных лиц, должности которых определены в соответствии с законодательством, если иное не предусмотрено Конституцией;
- формировать и возглавлять Совет Безопасности;
- назначать на должность и освобождать от должности Государственного секретаря Совета Безопасности;
- назначать на должность и освобождать от должности высшее командование Вооруженных сил;
- назначать на должность и освобождать от должности ректора Академии управления при Президенте, директора Института социально-политических исследований при

Администрации Президента, директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте, директора Национального центра правовой информации, директора Республиканского унитарного предприятия «Белорусское телеграфное агентство».

Полномочия совместного ведения — это полномочия, осуществление которых иницируют (дают согласие или утверждают) другие органы или лица. Их можно разделить на три вида. К первому виду относятся полномочия, которые позволяют Президенту назначать на должности и освобождать от должностей только после внесения предложения Советом Министров, ко второму — после внесения предложения Советом Министров совместно с Главой Администрации Президента или Государственным секретарем Совета Безопасности, к третьему — когда Президент лишь согласовывает, а вносят предложение и назначают (освобождают) от должности другие органы или лица.

Заместители Премьер-министра назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом на основании внесенного предложения Премьер-министра. Подобное относится и к руководителям республиканских органов государственного управления. Министры, Председатель Государственного комитета по авиации, председатели комитетов при Совете Министров назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Совета Министров. Назначение на должность и освобождение от должности Министра внутренних дел, Министра обороны, Министра по чрезвычайным ситуациям, Председателя Комитета государственной безопасности, Председателя Государственного комитета пограничных войск, Председателя Государственного таможенного комитета и их заместителей осуществляет Президент по предложению Совета Министров, Государственного секретаря Совета Безопасности.

Президент назначает на должность и освобождает от должности руководителей областного звена органов КГБ, внутренних дел, военных организаций, подчиненных Министерству обороны'.

Послы Республики Беларусь, представители Республики Беларусь при международных организациях назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Совета Министров.

Кандидаты для занятия ряда должностей требуют предварительного согласования с Президентом Республики Беларусь. Например, Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ, заместители министров, Генеральные консулы Республики Беларусь, руководитель Аппарата Совета Министров, руководители комитетов, департаментов и фондов (с правами юридического лица) министерств Республики Беларусь и т.д.

Председателей облисполкомов и Минского горисполкома назначает на должность и освобождает от должности Президент Республики Беларусь.

Назначение первых руководителей областного и базового уровней исполнительных комитетов требует утверждения соответствующего Совета депутатов.

Премьер-министр назначается на должность Президентом с согласия Палаты представителей. При двукратном отказе в даче согласия на его назначение Президент вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы. При этом Президент может и не использовать свое право о роспуске Палаты представителей и назначении новых выборов, а предложить кандидатуру на должность Премьер-министра в третий раз. Чтобы подобное не могло повторяться бесконечно, Конституция предоставила Президенту право роспуска Палаты представителей.

Нормы Конституции не запрещают Президенту предлагать несколько раз одну и ту же кандидатуру на должность Премьер-министра. Исполняющим обязанности Премьер-министра может быть назначена как кандидатура, не получившая согласия Палаты представителей, так и иная, т.е. которая не предлагалась для получения такого согласия.

Президент участвует соответствующим образом в назначении заместителей руководителей местных исполнительных и распорядительных органов. Президент вправе не согласиться с предложением руководителя соответствующего исполнительного комитета, в

таком случае, предложенная кандидатура не может быть назначена на должность заместителя председателя, управляющего делами или члена исполнительного комитета.

Согласование предполагает получение согласия Президента. Согласование — это по существу разрешение. Оно является юридически важным действием и может обретать форму акта. В данном случае имеет место превалирование права Президента (хотя оно выражается в форме согласия) над правом руководителя местного исполнительного комитета, несмотря на то, что его право реализуется в форме назначения. Такое действие имеет окончательный результат и по юридической значимости является более весомым, чем согласие, имеющее промежуточный характер. Однако необходимо принять во внимание то, что без учета этого среднего невозможно конечное действие. Последнее полностью зависит от наличия согласия. Решение Президента в форме согласия не может быть обжаловано, отменено или изменено никем, кроме него самого.

Следует положительно оценить передачу Президентом Республики Беларусь ряда своих полномочий по кадровым вопросам другим органам. При этом необходимо отметить, что у него остались значительные возможности воздействовать на подбор и расстановку руководящих кадров органов исполнительной власти как в центре, так и на местном уровне. Президент обладает правом назначать на должности и освобождать от должностей 22 вида руководящих работников органов государственного управления и 14 — согласовывать.

Исключительному праву Президента на назначения на должность корреспондирует исключительное право на освобождение от этой должности.

Если Президенту предоставлено право согласования назначения на ту или иную должность, то при решении вопроса об освобождении от должности вопрос также должен быть согласован с Президентом. Осуществляя названное право, Президент может и не согласиться с внесенным предложением о назначении на должность или освобождении от должности. В таком случае невозможно ни назначить на должность, ни освободить от должности предлагаемую кандидатуру.

В законодательстве нечетко урегулирован вопрос о полномочиях Президента по освобождению от должности Премьер-министра, в отличие от аналогичного вопроса в отношении его заместителей и других членов Правительства.

Президент также регулирует управленческие отношения как декретами, так и указами. Регулирование отношений осуществляется в различных областях и сферах. Чаще всего Президент регулирует отношения в области налогов, экономики.

Нередко Президент регулирует отношения в области кадров.

Важной в деятельности Президента в сфере государственного управления является функция руководства.

Президент в первую очередь осуществляет руководство органами исполнительной власти, ему подчиненными. Руководить деятельностью подчиненных — это право и обязанность Президента. Такое полномочие вытекает из организационного построения управленческой системы и основано на принципах централизации и децентрализации.

Соблюдение названных принципов необходимо для всестороннего учета и правильного сочетания общегосударственных и ведомственных интересов (министерства, государственного комитета, комитета при Совете Министров) и местных задач и интересов. По общему правилу в процессе руководства подчиненными органами не должны ограничиваться их права (компетенция) и сковываться инициатива руководимых. Цель руководства состоит в том, чтобы направить подчиненных на решение важнейших задач, содействовать более успешному их выполнению, большему проявлению творчества, инициативы, предприимчивости в решении своих вопросов, оказать помощь в более полном осуществлении их полномочий и возможностей.

В законодательстве не раскрывается сущность руководства.

Разнообразие подчиненных Президенту органов не позволяет назвать четкие критерии, которым должно отвечать такое руководство. Общие критерии состоят в том, что в процессе руководства Президент стремится, чтобы подчиненные, во-первых, строго проводили в жизнь

политику государства, акты Президента, законы и акты вышестоящих органов государственного управления; во-вторых, соблюдали законность в своей деятельности; в-третьих, следили за соблюдением законности в подведомственных им организациях; в-четвертых, эффективно осуществляли руководство; в-пятых, эффективно использовали свои полномочия (компетенцию).

В руководстве Президента подчиненными органами государственного управления имеются определенные границы. Например, президент не может решать вопросы, отнесенные к компетенции подчиненных. В противном случае это было бы не руководство, а подмена подчиненных.

Руководство Президента подчиненными органами государственного управления предполагает:

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

Президент как Глава государства находится выше всех органов государственного управления и, естественно, выше подчиненных ему органов. Президент является главным в управленческой системе. Он наделен верховной властью, наиболее значимыми полномочиями в сфере государственного управления. Об этом свидетельствует совокупность полномочий Президента в рассматриваемой сфере. Такой статус позволяет ему более эффективно осуществлять руководство.

Функция руководства занимает существенное место в деятельности Президента Республики Беларусь.

Функция контроля и учета реализуется Президентом как непосредственно, так и через образуемые им органы государственного управления.

Непосредственно Президент осуществляет контроль в форме заслушивания отчетов, а также при выезде на места и ознакомлении с работой той или иной организации (органа государственного управления).

Второй вид контроля Президент осуществляет в первую очередь через Комитет государственного контроля, Администрацию Президента, Управление делами Президента, Совет Безопасности. Каждый из названных государственных органов имеет право давать собственную оценку по результатам контроля, информировать об этом Президента или передавать ему для рассмотрения материалы контроля со своими выводами.

Президент получает информацию о состоянии дел в той или иной организации (органе государственного управления) из поступающих в его адрес обращений граждан, из периодической печати и т.д.

Полномочия Президента по осуществлению контроля в сфере государственного управления установлены Конституцией, Законом «О Президенте Республики Беларусь» и другими законодательными актами.

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

Президент осуществляет координацию и через свой аппарат управления, а также через образуемые им советы и другие органы. Администрация Президента Республики Беларусь координирует деятельность министерств и других республиканских органов управления в области научного и организационного сопровождения международных и научно-

исследовательских программ и проектов в части подготовки и повышения квалификации руководящих кадров, осуществляемых в рамках межправительственных соглашений.

Координацию осуществляет Управление делами Президента Республики Беларусь подведомственных ему организаций.

Совет по развитию предпринимательства Республики Беларусь при Президенте Республики Беларусь призван координировать деятельность общественных объединений предпринимателей.

Совет руководителей местных органов исполнительной власти при Президенте Республики Беларусь обеспечивает взаимодействие республиканских и местных органов исполнительной власти по вопросам социальной защиты населения, сбалансированного подхода и учета региональных интересов при подготовке важнейших социально-экономических решений Президента Республики Беларусь.

Совет по координации контрольной деятельности в Республике Беларусь осуществляет координацию деятельности различных контрольных государственных органов.

Президент обладает полномочиями и по реализации функций прогнозирования и планирования, которые он использует достаточно часто.

Президент обладает особыми полномочиями при возникновении чрезвычайных ситуаций. Он вправе вводить на территории Республики Беларусь или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение в случаях стихийного бедствия, катастрофы, а также беспорядков, сопровождающихся насилием либо угрозой насилия со стороны группы лиц и организаций, в результате которых возникает опасность жизни и здоровью людей, территориальной целостности и существованию государства (п. 22 ст. 84 Конституции). Президент может вводить на территории Республики Беларусь военное положение, объявлять полную или частичную мобилизацию в случае военной угрозы или нападения (п. 29 ст. 84 Конституции). Такие решения должны быть в трехдневный срок внесены на утверждение Совета Республики.

Таким образом, Президент Республики Беларусь обладает широкими полномочиями по осуществлению разнообразных функций в сфере государственного управления. Глава государства решает наиболее важные и существенные вопросы общегосударственного характера.

ТЕМА 17. СОВЕТ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

1. Понятие Совета Министров Республики Беларусь и его место в системе государственных органов.

2. Состав и структура Совета Министров Республики Беларусь.
3. Компетенция Совета Министров
4. Формы работы Совета Министров Республики Беларусь.
5. Организация работы Совета Министров Республики Беларусь.

1. ПОНЯТИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ.

Совет Министров, или Правительство, Республики Беларусь является центральным органом государственного управления.

Термин «Совет Министров» более подходит для названия данного органа, поскольку Совет Министров, являясь коллегиальным органом, состоит преимущественно из министерств.

Совет Министров Республики Беларусь является центральным органом государственного управления (исполнительной власти), так как занимает главенствующее положение в системе органов государственного управления (исполнительной власти). Совет Министров находится на самой высокой ступени в иерархии органов государственного управления, однако не на высшей. Над ним находится Президент как Глава государства.

Еще один важнейший признак состоит в том, что Совет Министров является органом государственного управления. Это особо подчеркивается в части 1 статьи 106 Конституции и в статье 1 Закона Респ. Беларусь от 23.07.2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь».

Данный признак объединяет Совет Министров с другими органами государственного управления и обособляет от Национального собрания, судебных органов и прокуратуры.

Разделение государственной власти одновременно привело и к разделению государственных органов на соответствующие виды.

Исполнительную власть в Республике Беларусь в соответствии с частью 1 статьи 106 Конституции призвано осуществлять Правительство. Подобная регламентация дает основание утверждать, что и Правительство Республики Беларусь является органом исполнительной власти.

Реализация исполнительной власти — одно из предназначений Совета Министров, являющееся также его признаком. Следующие отличительные признаки состоят в том, что Совет Министров — это широко коллегиальный орган и орган общей компетенции.

Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти (ст. 1 Закона). Оно обеспечивает исполнение положений законов, декретов, указов и распоряжений Президента. Следовательно, Совет Министров является, кроме того, исполнительным органом.

Структуру Совета Министров определяет Президент. Он назначает Премьер-министра с согласия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Если Палата представителей, дважды отказывает в даче такого согласия, то Президент вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

Заместители Премьер-министра назначаются на должности и освобождаются от должности Президентом по предложению Премьер-министра.

Совет Министров — центральный орган власти в Республике Беларусь. Полномочия Совета Министров распространяются на всю территорию республики.

Отношения Совета Министров с Национальным собранием строятся по нескольким направлениям:

- утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении;
- заслушивание доклада Премьер-министра о программе деятельности Правительства;
- рассмотрение по инициативе Премьер-министра вопроса о доверии Правительству;
- дача согласия Президенту на назначение Премьер-министра;
- осуществление Советом Министров законодательной инициативы;
- внесение предложения Советом Министров об объявлении рассмотрения проекта закона срочным;
- Совет Министров может требовать принятия Палатой представителей окончательного решения по законопроекту, по которому не принят согласованный текст законопроекта;
- участие Премьер-министра и других членов Совета Министров в заседаниях палат Национального собрания и их органов.

Совет Министров обладает правом законодательной инициативы. Он может по собственной инициативе, по поручению Президента или в случаях, предусмотренных законодательством, организовывать разработку проектов законов и представлять их в установленном порядке в Палату представителей для рассмотрения (ст. 29 Закона).

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 8 члены Совета Министров инициируют разработку проектов законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь.

По поручению Президента Республики Беларусь Совет Министров Республики Беларусь вправе вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь об объявлении рассмотрения проекта закона Республики Беларусь срочным (ст. 29 Закона).

Во время заседаний палат Национального собрания Республики Беларусь, в том числе закрытых, Премьер-министр Республики Беларусь и члены Совета Министров Республики Беларусь могут выступать вне очереди записавшихся для выступления столько раз, сколько они этого потребуют (ст. 29 Закона).

Законодательство регулирует также и взаимоотношения Совета Министров с местными исполнительными и распорядительными органами (ст. 28 Закона), с местными Советами депутатов (ст. 31 Закона) и Нацбанком Респ. Беларусь (ст. 30 Закона).

2. СОСТАВ И СТРУКТУРА СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.

Структура Совета Министров представляет собой внутреннее его устройство, которое следует рассматривать с двух позиций:

- 1) как состав Совета Министров
- 2) как систему, форму организации Совета Министров.

Первый вид структуры четко обозначен в Указе Президента Республики Беларусь от 05 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь».

В состав Совета Министров входят:

1. Премьер-министр Республики Беларусь,
2. Глава Администрации Президента Республики Беларусь,
3. Председатель Комитета государственного контроля,
4. заместители Премьер-министра Республики Беларусь,
5. министры,
6. председатели государственных комитетов,
7. Руководитель Аппарата Совета Министров Республики Беларусь,
8. Председатель Президиума Национальной академии наук Беларуси,
9. Председатель Национального статистического комитета,
10. Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ.

Названная структура — это структура собственно Совета Министров, т.е. коллегиального конституционного органа.

Как уже отмечалось, Премьер-министр Республики Беларусь является в первую очередь руководителем Правительства. Он назначается Президентом с согласия Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

В соответствии со статьей 6 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» Премьер-министр Республики Беларусь непосредственно руководит деятельностью Правительства и несет ответственность за его работу, организует его работу и руководит заседаниями, распределяет обязанности между своими заместителями и координирует их деятельность. Он подписывает постановления, принимаемые Советом Министров, и издает распоряжения, представляет без дополнительных полномочий Правительство в международных отношениях, проводит переговоры и заключает международные договоры от имени Совета Министров в пределах компетенции Правительства и др.

На Премьер-министре лежит обязанность информировать Президента об основных направлениях деятельности Правительства и всех важнейших его решениях, а также осуществлять полномочия Президента в случае вакансии такой должности или невозможности исполнения им своих обязанностей по предусмотренным основаниям.

Заместителей Премьер-министра назначает на должность и освобождает от должности Президент по предложению Премьер-министра. Заместители Премьер-министра осуществляют координацию деятельности республиканских органов Государственного

управления, подчиненных Совету Министров, контроль за их работой и дают им указания по обеспечению исполнения Конституции, законов, актов Президента, постановлений Совета Министров, распоряжений Премьер-министра и по иным вопросам их деятельности (ст. 7 Закона).

В состав Совета Министров кроме министров могут входить руководители иных республиканских органов государственного управления (ч. 4 ст. 106 Конституции).

Структура Совета Министров Республики Беларусь как форма его организации представляется в следующем виде:

- собственно Совет Министров;
- Президиум Совета Министров;
- Аппарат Совета Министров.

Каждое звено указанной структуры имеет свою внутреннюю структуру. У Совета Министров и его Президиума она выражается в их составе.

Президиум Совета Министров является органом Совета Министров. В состав Президиума входят кроме Премьер-министра и его заместителей входят Глава Администрации Президента, Председатель Комитета государственного контроля, Председатель Правления Национального банка, Министр экономики, Министр финансов, Министр иностранных дел.

Основным предназначением Президиума Совета Министров является оперативное решение вопросов. Оперативность выражается в созыве его заседаний и их проведении. Присутствие всех членов Правительства на часто проводимых заседаниях и при решении вопросов, не требующих широкого обсуждения и выявления мнения всех членов Правительства, отвлекает руководителей республиканских органов государственного управления от решения своих отраслевых вопросов. Возможность принятия решений на заседаниях Президиума позволяет избежать этих негативных моментов.

Президиум является постоянно действующим органом, т.е. он функционирует, выполняет свои задачи в период деятельности Совета Министров. Заседания Президиума Совета Министров Республики Беларусь проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц под председательством Премьер-министра Республики Беларусь.

Аппарат Совета Министров в его структуре занимает как бы второстепенное, вспомогательное место. Такое место определяется самим названием, а также тем, что он не предназначен для решения вопросов, отнесенных к компетенции Совета Министров. Основное предназначение, цель создания Аппарата состоит в организационно-техническом обеспечении деятельности Премьер-министра Республики Беларусь и его заместителей, а также в оказании консультативной и методологической помощи подчиненным Совету Министров Республики Беларусь республиканским органам государственного управления и иным государственным организациям

Аппарат состоит из:

- руководителя Аппарата;
- заместителей руководителя Аппарата;
- структурных подразделений Аппарата.

Руководитель Аппарата назначается на должность и освобождается от должности Советом Министров по согласованию с Президентом. Заместители руководителя Аппарата, в том числе и первый, назначаются на должность и освобождаются от должности постановлением Совета Министров.

Структурные подразделения Аппарата устанавливаются и утверждаются распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь.

Основные задачи Аппарата: организация своевременной и качественной подготовки проектов постановлений Совета Министров, распоряжений Премьер-министра, в том числе осуществление обязательной юридической экспертизы этих проектов; организация подготовки проектов декретов, указов, распоряжений Президента, проектов законов, иных документов, направляемых Премьер-министром и его заместителями Президенту,

Национальному собранию, иным государственным органам и организациям Республики Беларусь, иностранным государствам и гражданам; организация контроля за исполнением декретов, указов, распоряжений и поручений Президента, законов Республики Беларусь в пределах компетенции Совета Министров; осуществление контроля за исполнением постановлений Совета Министров и распоряжений Премьер-министра, указаний и поручений Премьер-министра, а также подготовка предложений по рассмотрению вопросов, связанных с обеспечением выполнения этих решений.

На Аппарат возложено ведение делопроизводства по постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра и другим документам, оформление документов и сдача их в Государственный архивный фонд.

Аппарат ведет кадровый реестр Совета Министров, организует прием граждан в Совете Министров и рассмотрение их предложений, заявлений и жалоб, контроль за своевременным и правильным решением поставленных в обращениях граждан вопросов, а также оформляет материалы, связанные с выездом в зарубежные государства правительственных делегаций и командированием работников Аппарата за границу по служебным делам.

Немаловажную роль в работе Совета Министров играют органы, создаваемые при Совете Министров. Они могут быть временными и постоянными. Временные органы после выполнения поставленной задачи утрачивают свой статус.

Постоянные органы работают длительное время, как правило, не оговоренное в законодательстве. Постоянных органов существует много — более 100, и они весьма разнообразны. Цель создания таких органов определяется оказанием практической квалифицированной помощи при решении Советом Министров тех или иных вопросов, осуществлении соответствующих мероприятий. В основном это комиссии, советы и другие рабочие органы. Возглавляют их, как правило, заместители Премьер-министра в соответствии с распределенными обязанностями.

Основной формой работы комиссий и других подобных органов являются заседания, которые проводятся по мере необходимости или в определенные законодательством сроки (как правило, один раз в квартал). Все они осуществляют свою деятельность от своего имени. Их члены выполняют обязанности на общественных началах.

3. КОМПЕТЕНЦИЯ СОВЕТА МИНИСТРОВ

Компетенция Совета Министров, как и любого другого органа, представляет собой важный составной элемент его правового статуса.

Общая компетенция — это совокупность в первую очередь полномочий Совета Министров, не относящихся к какой-либо одной отрасли, сфере или реализации функции, а предназначенных для решения вопросов общегосударственной значимости, которые не могут быть решены в рамках той или иной отрасли или сферы.

Компетенция Совета Министров распространяется только на подчиненные органы государственного управления, а не на все органы государственного управления. Частично его полномочия распространяются и на другие органы исполнительной власти, которыми являются местные исполнительные и распорядительные органы.

В подчинении Совета Министров находятся не все республиканские органы государственного управления, т.е. министерства и государственные комитеты.

Совету Министров подотчетны и подконтрольны областные и Минский городской исполнительные комитеты по вопросам, входящим в компетенцию Правительства (ч. 6 ст. 9 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Основной составной частью компетенции являются **полномочия**. Полномочия Совета Министров в зависимости от направлений его деятельности следует разделить на четыре вида:

- полномочия по областям и сферам деятельности Совета Министров (общие полномочия);

- полномочия в отношении подчиненных Совету Министров органов государственного управления;
- полномочия Совета Министров в отношении подчиненных ему государственных организаций;
- полномочия в отношении местных исполнительных и распорядительных органов.

Статья 11. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в экономической сфере:

обеспечивает проведение единой экономической политики;
регулирует деятельность всех отраслей экономики Республики Беларусь и принимает меры по их развитию;

определяет приоритетные виды деятельности (секторы экономики) для осуществления инвестиций, **порядок** заключения, изменения, расторжения и государственной регистрации инвестиционных договоров с Республикой Беларусь;

обеспечивает проведение единой государственной политики, в том числе в области использования и экономии энергетических и материальных ресурсов, в сфере инвестиций;

принимает меры по обеспечению Республики Беларусь энергетическими и материальными ресурсами;

устанавливает меры государственного регулирования отдельных видов экономической деятельности;

обеспечивает разработку и реализацию государственного прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь, государственных программ;

совершенствует экономический механизм содействия ускорению научно-технического прогресса, повышения технического уровня и качества продукции, создания высокоэффективных, экологически безопасных технологий;

выступает от имени собственника в отношении имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью;

имеет право создавать, реорганизовывать и ликвидировать республиканские юридические лица;

содействует интеграции экономики Республики Беларусь и экономики других государств с учетом интересов Республики Беларусь, вносит соответствующие предложения Президенту Республики Беларусь и в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь;

осуществляет государственное регулирование внешнеторговой деятельности, разработку программ развития внешнеторговой деятельности;

обеспечивает противодействие монополистической деятельности и развитие добросовестной конкуренции;

проводит государственную политику в области защиты прав потребителей;

обеспечивает экономическую самостоятельность Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь в экономической сфере кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с **Конституцией** Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 12. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в финансовой сфере:

обеспечивает проведение единой финансовой политики;

в соответствии с бюджетным законодательством Республики Беларусь ежегодно представляет на рассмотрение Президенту Республики Беларусь проекты законов о республиканском бюджете на очередной финансовый год и об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год;

ежегодно рассматривает и представляет Президенту Республики Беларусь проекты

законодательных актов о бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год и об утверждении отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов за отчетный финансовый год;

осуществляет регулирование внутреннего и внешнего государственного долга Республики Беларусь;

обеспечивает привлечение, использование и погашение внешних государственных займов (кредитов), формирующих внешний государственный долг Республики Беларусь;

выступает от имени Республики Беларусь при предоставлении государственных гарантий Республики Беларусь;

определяет меры по обеспечению сбалансированности денежных доходов и расходов населения, улучшению финансового состояния отраслей экономики и использованию кредитных ресурсов.

Совет Министров Республики Беларусь в финансовой сфере кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 13. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области науки, образования:

обеспечивает проведение единой государственной политики;

участвует в формировании и обеспечивает реализацию государственной научно-технической и инновационной политики;

принимает меры по развитию научного потенциала Республики Беларусь, повышению эффективности его использования, более широкому применению на практике результатов научных исследований, изобретательства и рационализаторства;

осуществляет меры по развитию научных организаций, подготовке научных работников высшей квалификации;

осуществляет общее управление системой образования;

принимает меры по развитию и укреплению сети государственных учреждений образования;

обеспечивает реализацию государственных программ развития образования в Республике Беларусь;

принимает меры по совершенствованию системы профессиональной ориентации, создает условия для получения профессионально-технического образования, обучения новым специальностям, переподготовки и повышения квалификации с учетом общественных и производственных потребностей;

осуществляет меры по формированию и реализации государственной молодежной политики;

обеспечивает меры по государственной социальной поддержке обучающихся.

Совет Министров Республики Беларусь в области науки, образования кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 14. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области культуры, в сфере архивного дела:

обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры;

проводит государственную политику, направленную на сохранение и развитие белорусского и русского языков, создание надлежащих условий для развития языков других национальных общностей, проживающих на территории Республики Беларусь;

осуществляет меры по развитию и улучшению работы организаций культуры, государственных архивных органов и учреждений, обеспечивает реализацию государственной политики в сфере охраны историко-культурного наследия, умножение и широкое использование культурных ценностей, в том числе народного творчества, для духовного и

эстетического воспитания граждан, повышения их культурного уровня, а также содействует развитию профессионального искусства, литературы, национального книгоиздания и периодической печати;

создает условия для свободного развития культуры всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь;

принимает меры по обеспечению права граждан Республики Беларусь на свободу вероисповеданий.

Совет Министров Республики Беларусь в области культуры, в сфере архивного дела кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 15. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области здравоохранения:

обеспечивает проведение единой государственной политики;

обеспечивает разработку и реализацию государственных программ.

Совет Министров Республики Беларусь в области здравоохранения кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 16. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области социального обеспечения, охраны и оплаты труда:

обеспечивает проведение единой государственной политики;

определяет государственную политику в области обеспечения демографической безопасности и обеспечивает ее проведение;

утверждает прожиточный минимум;

создает условия для поддержания установленного законодательством Республики Беларусь уровня социального обеспечения, принимает меры по обеспечению социальной защиты граждан, совершенствует систему социальной защиты;

определяет и реализует наиболее эффективные пути повышения доходов семьи, стипендий, пенсий, пособий, других социальных выплат;

разрабатывает и осуществляет социально-экономические меры по улучшению положения женщин, детей, укреплению и поддержке семьи, обеспечивает контроль за соблюдением предоставленных женщинам прав и гарантий;

принимает меры по предупреждению инвалидности и организации реабилитации инвалидов;

принимает меры по реализации гражданами Республики Беларусь права на труд;

организует разработку и реализацию республиканских целевых программ улучшения условий и охраны труда;

разрабатывает и осуществляет меры по рациональному размещению производительных сил, проведению в жизнь соответствующей политики народонаселения;

устанавливает размеры минимальной заработной [платы](#) и базовой [величины](#), а также размеры оплаты труда работников бюджетных организаций и иных организаций, получающих субсидии, работники которых приравнены по оплате труда к работникам бюджетных организаций.

Совет Министров Республики Беларусь в области социального обеспечения, охраны и оплаты труда кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 17. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области охраны окружающей среды:

обеспечивает проведение единой государственной политики;

обеспечивает разработку и выполнение государственных программ рационального

использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;

устанавливает порядок разработки и утверждения территориальных комплексных схем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и порядок их финансирования;

устанавливает лимиты на природопользование;

устанавливает порядок ведения государственных кадастров природных ресурсов, а также **порядок** государственного учета в области охраны окружающей среды;

устанавливает **порядок** ведения Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь, определяет порядок проведения мониторинга и использования его данных;

объявляет отдельные участки территории Республики Беларусь зонами экологического риска и зонами экологического кризиса;

обеспечивает формирование экологической культуры, а также подготовку и переподготовку специалистов для осуществления деятельности в области охраны окружающей среды.

Совет Министров Республики Беларусь в области охраны окружающей среды кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с **Конституцией** Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 18. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области гидрометеорологической деятельности:

обеспечивает проведение единой государственной политики;

утверждает **Схему** государственной сети гидрометеорологических наблюдений;

принимает решения о переносе действующих гидрометеорологических объектов государственной гидрометеорологической службы;

определяет **порядок** ведения Государственного **реестра** производителей гидрометеорологической информации;

определяет **перечень** должностных лиц, осуществляющих контроль в области гидрометеорологической деятельности;

определяет **порядок** ведения государственного климатического кадастра, а также состав данных государственного климатического кадастра и порядок предоставления государственным органам, иным организациям и физическим лицам его данных;

определяет состав государственного гидрометеорологического фонда, а также **порядок** его ведения и использования.

Совет Министров Республики Беларусь в области гидрометеорологической деятельности кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с **Конституцией** Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 19. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области обеспечения законности и правопорядка:

принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

обеспечивает защиту личности от любых противоправных деяний, посягательств на жизнь, здоровье, имущество, честь и достоинство, а также защиту гражданина Республики Беларусь как на территории Республики Беларусь, так и за ее пределами;

определяет основные направления правовой работы в подчиненных ему республиканских **органах** государственного управления и иных государственных организациях;

руководит деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций в области правового просвещения граждан;

руководит деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций по обеспечению законности и правопорядка, реализации государственных программ по борьбе с преступностью;

вносит предложения в Конституционный Суд Республики Беларусь о проверке конституционности нормативных правовых актов Республики Беларусь, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь и актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, а также об изложении позиции Конституционного Суда Республики Беларусь о документах, принятых (изданных) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права. Совет Министров Республики Беларусь вправе обратиться в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке конституционности нормативного правового акта Республики Беларусь, основанном на инициативном обращении гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, организации (за исключением государственных органов), поданном в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о конституционном судопроизводстве.

Совет Министров Республики Беларусь в области обеспечения законности и правопорядка кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 20. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства:

принимает меры по обеспечению национальной безопасности и обороноспособности, защите независимости и территориальной целостности Республики Беларусь;

осуществляет контроль за выполнением государственной программы вооружения;

организует разработку и формирование государственного оборонного заказа, оснащение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и военизированных организаций Республики Беларусь вооружением, военной техникой и другими материальными ценностями и ресурсами по их заказам, а также решает вопросы строительства и размещения на территории Республики Беларусь оборонных объектов;

определяет объемы материальных ценностей и бюджетных ассигнований на нужды обороны, в том числе на реализацию государственной программы вооружения, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области обороны, обеспечивает создание и сохранность государственного и мобилизационного материальных резервов, руководит мобилизационной подготовкой;

осуществляет руководство подготовкой граждан Республики Беларусь к военной службе, их призывом на военную службу, службу в резерве и обеспечивает создание военнообученного резерва;

вносит на утверждение Президенту Республики Беларусь план накопления материальных ценностей в государственном материальном резерве и план накопления материальных ценностей в мобилизационном материальном резерве;

осуществляет руководство гражданской обороной Республики Беларусь;

организует разработку и обеспечивает выполнение государственных программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

устанавливает порядок осуществления государственного контроля за охраной и использованием территорий радиоактивного загрязнения;

обеспечивает проведение единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны;

обеспечивает проведение государственной политики в области обеспечения пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

осуществляет общее руководство деятельностью подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов по противодействию экстремизму, контроль за этой деятельностью.

Совет Министров Республики Беларусь в области обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государства кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 21. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области внутренней и внешней политики Республики Беларусь:

разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики Республики Беларусь и принимает меры по их реализации;

осуществляет координацию деятельности в области отношений Республики Беларусь с иностранными государствами и международными организациями;

принимает практические меры по реализации и защите внешнеполитических интересов Республики Беларусь;

заключает международные договоры по вопросам, относящимся к его компетенции;

принимает меры по обеспечению исполнения международных договоров Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь в области внутренней и внешней политики Республики Беларусь кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 22. Полномочия Совета Министров Республики Беларусь в области кадровой политики:

разрабатывает и вносит на рассмотрение Президента Республики Беларусь предложения по осуществлению кадровой политики, направленной на создание необходимого резерва высококвалифицированных руководящих работников системы подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов, содействует обеспечению их подготовки и повышения квалификации;

координирует и контролирует деятельность подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов по осуществлению кадровой политики;

участвует в формировании кадрового [реестра](#) Главы государства Республики Беларусь; утверждает кадровый [реестр](#) Совета Министров Республики Беларусь.

Совет Министров Республики Беларусь в области кадровой политики Республики Беларусь кроме полномочий, определенных настоящей статьей, осуществляет иные полномочия в соответствии с [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

Статья 23. Иные полномочия Совета Министров Республики Беларусь

Совет Министров Республики Беларусь кроме полномочий, определенных настоящим Законом, осуществляет иные полномочия, возложенные на него [Конституцией](#) Республики Беларусь, законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

4. ФОРМЫ РАБОТЫ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.

Совет Министров — коллегиальный орган, поэтому основной формой его работы является коллегиальность, выражающаяся в проведении заседаний. Заседания Совета

Министров проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Заседание считается правомочным, если в нем принимает участие не меньше половины (50% + 1) членов Правительства. Решения принимаются большинством голосов членов Правительства, присутствующих на заседании (ст. 32 Закона). Таким образом, если за принятие того или иного решения проголосует меньше чем одна треть членов Совета Министров, то решение считается непринятым. В случае равенства голосов считается принятым решение, за которое проголосовал председательствующий.

Председательствующим на заседаниях является Премьер-министр. При его отсутствии заседания проводит по поручению Премьер-министра и согласованию с Президентом один из заместителей Премьер-министра. На заседаниях имеет право председательствовать Президент.

Заседания — основная форма деятельности Совета Министров, поскольку на них рассматриваются и решаются основные, наиболее важные вопросы, относящиеся к его компетенции.

В упомянутом выше Законе определена исключительная компетенция Совета Министров. Вопросы, входящие в нее, рассматриваются только на его заседаниях. В статье 33 данного Закона дан перечень таких вопросов. К ним относятся: вопросы подготовки и исполнения республиканского бюджета, формирования и использования государственных внебюджетных фондов; проекты и программы экономического и социального развития Республики Беларусь; основные направления внутренней и внешней политики Республики.

Одной из форм деятельности Совета Министров следует рассматривать его **Президиум**.

Президиум также коллегиальный орган. Его работа строится в форме заседаний, которые проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в две недели (ст. 34 Закона). Заседания проходят под председательством Премьер-министра или одного из его заместителей, как и заседания Совета Министров. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует больше половины общей численности членов Президиума. Решения принимаются большинством голосов от общей численности членов (ст. 34 Закона).

Управленческая деятельность Совета Министров осуществляется в правовой и неправовой формах. Правовая форма реализуется в издании правовых актов, а неправовая — в организаторской работе и материально-технических действиях (протоколов заседаний (совещаний): **указания и поручения**).

Постановления представляет собой правовые акты коллегиального порядка и являются основными, преваляющими над иными актами Совета Министров. Такое преваляние обеспечивается также тем, что они могут быть нормативными, а распоряжения, указания, поручения таковыми не бывают. Постановления издаются на основании и в целях исполнения Конституции, законов, актов Президента (ч. 1 ст. 35 Закона) по наиболее сложным и важным вопросам компетенции Совета Министров.

Постановления вступают в силу со дня принятия, если в них не оговорен другой срок, который не может быть более ранним, чем день его принятия. Такое ограничение является весьма важным и правильным. Оно запрещает Совету Министров принимать постановления, имеющие обратную силу, т.е. распространяющиеся на отношения, появившиеся до их принятия (вступления в силу). Обратная сила действия постановлений допустима, если при этом улучшается положение лиц, организаций, на которых распространяется действие акта. Постановления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования.

Постановления имеют большую юридическую силу по сравнению с иными актами Совета Министров. Распоряжения и другие акты должны соответствовать постановлениям, не противоречить им.

Распоряжения — правовые акты, которые принимаются единоначально Премьер-министром. В соответствии с частью 2 статьи 108 Конституции и статьи 35 Закона распоряжения издаются только Премьер-министром.

С их помощью Премьер-министр решает, как правило, внутриорганизационные вопросы. Они не содержат норм права и принимаются по конкретным вопросам, имеют четко определенного адресата, т.е. персонифицированы. Распоряжения, как и любые правовые акты, влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных правовых отношений.

Постановления и распоряжения имеют четкую структуру. Структура нормативно-правовых актов определена в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и в Регламенте Совета Министров Республики Беларусь. Она состоит из реквизитов и текста (содержания акта).

Решение — это заключение (вывод), зафиксированное(ый) в протоколе, т.е. результат обсуждения, рассмотрения вопроса. Совет Министров, Президиум Совета Министров на заседаниях принимают решения, однако не все из них обретают форму правовых актов. Последними являются так называемые протокольные решения. Они действительно являются только решениями по той причине, что имеют лишь один структурный элемент правового акта — текст, содержание. Правовой акт не может быть без текста (содержания), т.е. самого решения, однако он не может быть и без составляющих — реквизитов. Реквизиты придают решению форму акта и официальный характер.

Решения в протоколах заседаний Совета Министров или его Президиума могут фиксироваться, но они не могут возводиться в ранг правовых актов, т.е. порождать юридические последствия, быть обязательными для исполнения адресатами до тех пор, пока не получат форму правового акта — постановления. Таким образом, протокольные решения не могут являться правовыми актами, а следовательно, не могут устанавливать, изменять или отменять правовые нормы или порождать возникновение, изменение либо прекращение определенных правоотношений, либо то и другое одновременно.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.

Работа Совета Министров, как и любого органа, должна быть организована. Организовать работу — это значит подготовить, наладить, упорядочить деятельность, объединить усилия многих для достижения какой-либо цели. Такой целью для Совета Министров является наиболее качественное выполнение поставленных перед ним задач.

В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» этому вопросу посвящена глава 6 «Организация и порядок деятельности Совета Министров Республики Беларусь». Основными составляющими организации работы Совета Министров являются: распределение обязанностей между членами Совета Министров; планирование работы Совета Министров, организация подготовки заседаний Совета Министров, организация работы Премьер-министра и его заместителей.

Распределение обязанностей между Премьер-министром, заместителями Премьер-министра и другими членами Правительства направлено на установление персональной ответственности каждого за определенный участок работы в Правительстве.

За каждым названным должностным лицом закрепляется постоянный участок работы (сфера деятельности), за который он несет персональную ответственность как перед Советом Министров, Премьер-министром, так и перед Президентом.

В распределении обязанностей между членами Правительства участвуют Национальное собрание, Президент, Премьер-министр и Совет Министров.

Более конкретное распределение обязанностей осуществляется Премьер-министром между ним и его заместителями, которое утверждается или Президиумом Совета Министров, или распоряжением Премьер-министра.

Обязанности между Премьер-министром и заместителями Премьер-министра распределяются так, чтобы каждый из них осуществлял руководство определенной группой отраслей, сфер. Таким образом охватываются все направления работы Совета Министров.

Премьер-министр Республики Беларусь осуществляет руководство Советом Министров, ведает вопросами обороны, государственной безопасности, внутренних дел (в

пределах законов Республики Беларусь и актов Президента Республики Беларусь), иностранных дел, юстиции, бюджета и финансов и др.

Первый заместитель ведает вопросами экономической реформы, налоговой политики, экономической стабилизации, управления государственным имуществом и приватизации, предпринимательства и инвестиций, труда, международных финансовых организаций, координации на макроуровне внешнеэкономической деятельности, таможенного регулирования в пределах законов Республики Беларусь и актов Президента Республики Беларусь и др.

Заместители ведут иные вопросы, входящие в сферу деятельности Совета Министров. Так, один из них занимается общими вопросами развития социально-культурного комплекса, связи, торговли и услуг населению, координацией деятельности государственных органов по осуществлению научно-технической политики и информации, второй — общими вопросами экономики и экономической реформой, налоговой политики, экономической стабилизации, управления государственным имуществом и приватизации, предпринимательства и инвестиций, государственных знаков, драгоценных металлов, страховой деятельности, труда и социальной защиты, международных финансовых и экономических организаций, общей координации неэкономической деятельности, таможенного дела и др., третий — общими вопросами строительного комплекса, развитием промышленности, ее структурной перестройкой, конверсии оборонных отраслей производственной инфраструктуры и др.

Залогом успешной работы Совета Министров является **планирование**, которое охватывает не только все области и сферы его деятельности, но и организаторскую деятельность. Оно обусловливается широкой и многосторонней компетенцией Правительства.

План работы Совета Министров — это документ, определяющий его деятельность на соответствующий период. Он, как правило, состоит из двух разделов. В первом разделе предусматриваются вопросы, подлежащие рассмотрению на заседаниях Совета Министров, во втором — вопросы, подлежащие рассмотрению на заседаниях Президиума Совета Министров, которые условно можно разделить на вопросы повышения эффективности работы отраслей народного хозяйства и социальной защиты населения, вопросы законодательной деятельности, вопросы контроля за выполнением ранее принятых решений.

В плане указываются наименование вопроса, кто его готовит, срок внесения материалов в Совет Министров и дата рассмотрения вопроса. На одном заседании планируется обычно рассмотрение нескольких вопросов. Вопросы готовят заинтересованные республиканские органы, облисполкомы, Минский горисполком и соответствующие структурные подразделения Аппарата Совета Министров.

В план работы включаются наиболее важные вопросы компетенции Совета Министров, а также проведение организационных мероприятий, обеспечивающих выполнение законов, актов Президента, постановлений Совета Министров и распоряжений Премьер-министра. План предусматривает проведение мероприятий по контролю за подчиненными организациями и оказывает организующее и мобилизующее воздействие. Сам факт включения в план вопроса о работе того или иного органа (организации) понуждает коллектив и его руководителей к выявлению имеющихся резервов для улучшения работы и повышает их инициативу.

План работы Совета Министров и его Президиума составляется на полугодие и утверждается на заседаниях Президиума путем принятия протокольного решения.

Заседания Совета Министров являются основной формой его работы, и для того, чтобы они проходили на должном уровне, требуется их тщательная подготовка. Она начинается с выбора вопросов и определения точной даты проведения заседания. Установлено, что на рассмотрение Совета Министров (его Президиума) должны вноситься вопросы, которые, во-первых, отнесены к его компетенции, во-вторых, не могут быть разрешены министерствами, другими республиканскими органами государственного управления, объединениями и организациями, подчиненными Правительству,

облисполкомами (Минским горисполкомом) самостоятельно и, в-третьих, решения по которым требуют сложившиеся обстоятельства.

Правом вносить вопросы на разрешение Правительства обладают только руководители органов государственного управления. В исключительных случаях, во время отсутствия указанных лиц, допускается внесение вопросов их первыми заместителями. При несоблюдении данного требования документы подлежат возврату представившим их должностным лицам.

Районные, городские и иные местные исполнительные и распорядительные органы, а также предприятия, объединения, учреждения и организации вносят вопросы на рассмотрение Совета Министров через соответствующие органы государственного управления, т.е. облисполкомы (Минский горисполком), министерства и другие органы государственного управления, подчиненные Совету Министров.

К процедуре внесения вопросов в Совет Министров предъявляются определенные требования. По каждому вопросу обычно представляется проект постановления Совета Министров или проект распоряжения Премьер-министра с приложением соответствующих документов. Во-первых, должно быть сопроводительное письмо, подписанное руководителями органов государственного управления, вносящими вопрос. Ими визируется проект постановления, распоряжения и иные документы. Во-вторых, должны быть обоснования необходимости принятия постановления, распоряжения, включая финансово-экономическое обоснование. В-третьих, к таким документам относятся справки о согласовании проекта, экспертные заключения о проекте, если они имеются. В-четвертых, прилагаются замечания и предложения, поступившие при согласовании проекта, но по каким-либо мотивам не учтенные в нем, в-пятых,— список лиц, разработавших проект и иные документы, относящиеся к проекту.

Проекты постановлений, распоряжений, которые затрагивают интересы других органов государственного управления, согласуются с ними. Согласование — это получение одобрения (согласия) или неодобрения (несогласия) в целом проекта или его отдельных положений.

Высказанные замечания должны быть устранены органом государственного управления, организующим подготовку проекта правового акта, до его внесения в Совет Министров.

В Регламенте Совета Министров определены сроки, в течение которых должно быть высказано отношение к проекту. Сроки дифференцированы в зависимости от вида правового акта (постановление, распоряжение) и органа согласования. Так, Министерству финансов, облисполкомам, Минскому горисполкому требуется согласовать проекты постановлений в семидневный, а распоряжений — в пятидневный срок, иным органам государственного управления — проекты постановлений - в пятидневный срок, а распоряжений — в двухдневный срок со дня получения в установленном порядке проектов, не считая выходных дней и дней, объявленных нерабочими. Советом Министров, его Президиумом, Премьер-министром или его заместителями в отдельных конкретных случаях может быть установлен и иной срок.

Одним из требований является и то, что проекты актов, вносимые на рассмотрение Совета Министров, должны быть завизированы руководителями органов государственного управления, вносящими данный вопрос.

Повестка заседаний Совета Министров и его Президиума утверждается Премьер-министром не позднее чем за 7 и 6 рабочих дней соответственно до заседания.

На заседании по обсуждаемому вопросу докладывают премьер-министр, заместители Премьер-министра, руководители органов государственного управления и, с согласия председательствующего, другие должностные лица.

Лицам, участвующим в заседаниях, заблаговременно сообщается о намеченных к рассмотрению вопросах с представлением необходимых материалов.

В случае предполагаемого участия Президента в заседание Совета Министров, его Президиума материалы к заседанию направляются в Администрацию Президента за 10 дней до заседания.

В заседаниях участвуют члены Совета Министров и приглашенные должностные лица. С правом совещательного голоса могут присутствовать также заместители руководителя Аппарата и руководители (заместители руководителей) структурных подразделений Аппарата. Другие работники Аппарата Совета Министров присутствуют на заседаниях при рассмотрении вопросов, в подготовке которых они принимали участие.

Иные должностные лица могут участвовать в заседаниях только с разрешения председательствующего. На заседание могут быть приглашены представители предприятий, объединений, учреждений, организаций, в том числе средств массовой информации, а также иные лица.

Заседание начинается с утверждения окончательной повестки дня. Каждый вопрос на заседании обсуждается всесторонне. В порядке обсуждения могут выступать все присутствующие лица.

Для доклада устанавливается время до 10—15 минут, для выступления — 5 минут, для справки — 3 минуты. В отдельных случаях председательствующим может быть установлено иное время.

Завершающей стадией рассмотрения вопроса является принятие соответствующего решения, которое впоследствии оформляется в виде постановления.

Затем решения с учетом принятых замечаний, изменений и дополнений передаются в соответствующие управления Аппарата, где они дорабатываются, получают окончательную редакцию, визируются руководителями соответствующих управлений и заместителем Премьер-министра. Постановления приобретают юридическую силу только после их подписания Премьер-министром, размножаются и рассылаются адресатам. Ход заседания протоколируется. Протокол заседания позволяет в случае необходимости учесть при окончательной доработке текста решения мнения, высказанные в ходе обсуждения. Протокол подписывается председательствующим на заседании, в том числе и Президентом.

Работа Премьер-министра и его заместителей заключается не только в участии в заседаниях и их подготовке, но и в повседневной организационно-технической деятельности. Немало вопросов они решают единолично согласно существующему между ними распределению обязанностей. Их действия в таких ситуациях могут оформляться в виде распоряжений, протокольных решений, указаний и поручений.

Подготовка распоряжений, по существу, аналогична подготовке постановлений. Распоряжения только в последней стадии выступают как единоличный акт. В их подготовительной стадии участвует, как правило, -большой коллектив людей (в зависимости от характера решаемого вопроса).

Между тем следует заметить, что распоряжения издаются Премьер-министром, т.е. это его акты, а не Совета Министров. Поэтому на практике они издаются только по вопросам внутриорганизационного характера: направление работников в командировки, зачисление некоторых работников Аппарата, поощрение и т.д.

Премьер-министр и его заместители свои решения по отдельным вопросам могут оформить в виде указаний и поручений, которые выражаются, как правило, в письменной форме, оформляются на бланках Совета Министров с точным указанием адресатов-исполнителей.

Между тем следует подчеркнуть, что в юридической форме выражается лишь незначительная часть организаторской работы, проводимой Премьер-министром и его заместителями. Повседневная же их огромная работа находит выражение в иных организационно-технических формах, таких, как выезды на места, оказание практической помощи, проведение совещаний, конференций, осуществление проверок, индивидуальные беседы, дача указаний в устной форме и др. В ней проявляется творчество и индивидуальность Премьер-министра и его заместителей.

ТЕМА 18. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ПОДЧИНЕННЫЕ СОВЕТУ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

1. Понятие и виды республиканских органов государственного управления.
2. Внутренняя структура республиканских органов государственного управления
3. Структура (звенность) республиканских органов государственного управления
4. Формы управленческой деятельности республиканских органов государственного управления
5. Организация работы республиканских органов государственного управления

1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Министерства, государственные комитеты и комитеты при Совете Министров рассматриваются в качестве республиканских органов государственного управления по в соответствии с Законом «О Совете Министров Республики Беларусь» (гл.3) и Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь»

Термин «республиканские» подчеркивает, что министерства, государственные комитеты и комитеты при Совете Министров действуют в пределах республики и находятся на высшей ступени в своей системе (отрасли, сфере).

Цель организации республиканского органа обычно закрепляется в нормативном правовом акте, определяющем его правовой статус в виде общей формулы, указывающей на то, для чего этот орган создан. В тех случаях, когда в названном нормативном правовом акте отсутствует прямое указание на цель, поставленную перед соответствующим республиканским органом, ее можно выявить путем анализа правовых норм, регулирующих его статус.

Общими целями республиканских органов, подчиненных Совету Министров, являются:

1. проведение государственной политики;
2. управление в соответствующей отрасли или сфере деятельности;
3. координация деятельности по вопросам в этой отрасли или сфере деятельности других республиканских органов государственного управления.

Конкретизация цели сопровождается формулированием задач данного органа. В них более точно очерчиваются вопросы, на разрешение которых должна быть направлена деятельность органа.

Задачи рассматриваемых органов можно разделить на две группы:

1. Общие делятся на задачи:
 - а. связанные с обеспечением нормального функционирования своей системы (отрасли) и ее развития,
 - б. задачи по координации деятельности других органов и организаций,
 - в. задачи по руководству подчиненными организациями,
 - г. задачи социальной защиты своих работников.
2. Специальные задачи обуславливаются особенностями отрасли, сферы деятельности органа.

Республиканские органы имеют общие и отличительные признаки.

Общим для всех является то, что органы государственного управления:

- а. республиканского масштаба деятельности;
- б. образуются в одинаковом порядке;
- в. единоначальные;
- г. являются третьим звеном в системе органов государственного управления, т.е. находятся ниже Президента и Совета Министров.

Министерства и государственные комитеты отличаются от комитетов также тем, что, во-первых, у комитетов более низкий правовой статус;

во-вторых, меньший объем задач;

в-третьих, комитеты находятся при Совете Министров; в-четвертых, преобладающая часть комитетов призвана осуществлять специальные функции.

Все республиканские органы государственного управления образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом, их руководители назначаются также Президентом.

В настоящее время функционируют 24 министерств.

Государственных комитетов насчитывается 7

Республиканские органы государственного управления различаются:

по уровню, занимаемому в системе республиканских органов государственного управления.:

собственно республиканские - министерства, государственные комитеты, Национальная академия наук Беларуси, Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь.

иные республиканские — комитеты при Совете Министров.

организационно-правовым формам, республиканские органы государственного управления делятся на министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров.

характеру компетенции делятся на: отраслевые, функциональные и функционально-отраслевые.

Отраслевые органы — это органы, которые действуют в пределах соответствующей отрасли и обладают отраслевой компетенцией. Спецификой отраслевой компетенции является то, что она распространяется на подчиненные организации, предприятия, учреждения и отражает особый характер задач и функций управления данной отраслью.

В чистом виде отраслевых органов государственного управления в настоящее время существует немного. К ним следует отнести только: Министерство промышленности; Министерство транспорта и коммуникаций; Министерство обороны.

Функциональными называются органы, которые уполномочены вести в республиканском масштабе отдельными вопросами управления, связанными, как правило, с осуществлением общих для всех иных органов, организаций функций управления. Они призваны осуществлять по отношению к иным органам не управление в целом, а только отдельные его функции.

Функциональными органами являются: Министерство финансов; Министерство труда и социальной защиты; Министерство статистики и анализа; Комитет по науке и технологиям; Государственный Комитет по стандартизации.

функционально-отраслевые органы могут обладать и полномочиями на управление подчиненными им органами, организациями. Например, Министерство статистики и анализа управляет подчиненными ему органами и организациями и выступает в роли отраслевого органа.

подчиненности. По подчиненности республиканские органы государственного управления можно разделить на два вида: органы двойного подчинения и органы, подчиненные Совету Министров.

Несомненно, все республиканские органы государственного управления находятся в определенной зависимости от Президента Республики Беларусь.

все указанные государственные органы находятся в двойном подчинении. Они подчиняются Президенту и Совету Министров.

Наличие двойного подчинения требует четкого разграничения компетенции между Президентом Республики Беларусь и Советом Министров Республики Беларусь в отношении рассматриваемых органов.

Органами, подчиненными Совету Министров, являются комитеты при нем. Воздействие Президента на них, конечно, существует, но оно значительно меньше, чем со стороны Совета Министров.

сфере (области) деятельности. делятся на органы экономического назначения, социально-культурной направленности, административно-политической значимости, многопрофильные.

К органам экономического назначения относятся Министерство архитектуры и строительства, Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство промышленности, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство лесного хозяйства и др..

Органами социально-культурной направленности являются Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Министерство образования, Министерство труда и социальной защиты, Министерство спорта и туризма и др.

К республиканским органам административно-политического характера относятся Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Министерство юстиции, Комитет государственной безопасности, Государственный комитет пограничных войск и др.

Многопрофильные органы государственного управления — это органы, которые ведают вопросами нескольких сфер. К ним следует отнести Министерство связи, Министерство статистики и анализа, Министерство торговли, Министерство информации и др. Все они ведают и хозяйственными и социально-культурными вопросами.

2. ВНУТРЕННЯЯ СТРУКТУРА РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Внутренняя структура органа — это совокупность внутренних подразделений, его внутреннее устройство. В структуре раскрывается содержание органа, его основное предназначение. Структура определяет название органа.

Каждый республиканский орган имеет свою собственную, индивидуальную структуру, отличающуюся от структуры иных подобных органов. Дублирование главных структурных подразделений, отражающих специфику того или иного республиканского органа, невозможно. В таких структурных подразделениях реализуются основные функции органа государственного управления, которые могут быть присущи только ему. Неосновные (общие) функции присущи многим республиканским органам государственного управления.

внутренними структурными подразделениями республиканского органа государственного управления являются главные управления, управления и отделы.

департаменты. образуются в министерствах для осуществления специальных (исполнительных, контрольных, регулирующих и др.) функций в определенных сферах ведения, отнесенных к компетенции соответствующего министерства, являются более крупными структурными звеньями по сравнению с указанными выше.

Департаменты могут быть с правами юридического лица и без таких прав, т.е. обычными структурными подразделениями министерства. Последние не обладают правами принимать решения от своего имени в соответствии с положением о департаменте Они создаются по решению Правительства Республики Беларусь, а их руководитель назначается на должность и освобождается от должности соответствующим министерством. Это министерство утверждает положение о департаменте, т.е. определяет его правовой статус.

Департаменты с правами юридического лица имеют более высокий статус. Его руководитель назначается на должность и освобождается от должности Советом Министров. Он подчиняется непосредственно министру и вправе издавать правовые акты

В структуре органов государственного управления, как и в других подобных органах, имеются руководство, звенья, играющие основную роль, и иные структурные элементы.

К руководству относятся руководитель органа (министр, председатель государственного комитета или комитета), заместители руководителя.

Звеньями, играющими основную роль, являются те, в которых выражается само назначение органа. В Министерстве юстиции — управление организации обеспечения судов; отдел организации обеспечения деятельности адвокатуры; управление нотариата, загсов, правового просвещения и лицензирования юридической деятельности и другие.

Иными структурными звеньями служат структурные подразделения, занимающиеся вопросами кадров, строительства, социального развития, материально-технического обеспечения, управления делами, внешних связей, юридические службы. Они не отражают специфику органа, а одинаковы, носят общий характер, присущи всем республиканским органам государственного управления.

Главные управления, управления, комитеты, отделы, департаменты, фонды, входящие в состав органа, как правило, имеют собственную структуру. Например, Главное управление лечебно-профилактической помощи Министерства здравоохранения состоит из отдела первичной медико-санитарной помощи; отдела стационарной и специализированной медицинской помощи, отдела материнства и детства, сектора методологии и анализа медицинской статистики.

Каждая из названных более мелких структур в свою очередь делится на определенные части (группы) и всегда на должности.

Таким образом, между руководителем республиканского органа (министром, председателем комитета) и конкретным исполнителем (служащим) образуются промежуточные звенья.

Названия структурных звеньев отражают основное содержание их деятельности, которое составляют функции органа.

Структура и штатная численность министерства, государственного комитета или комитета, органа государственной организации утверждается приказом министра или руководителем иного республиканского органа государственного управления.

Между структурными звеньями аппарата республиканского органа существуют горизонтальные и вертикальные связи. **Горизонтальные связи** носят характер согласования и являются, как правило, одноуровневыми. **Вертикальные связи** свидетельствуют о наличии подчинения, и необходимость в них возникает там, где существует иерархия в структурных звеньях. В данном случае руководитель главного управления (управления, отдела) подчиняется министру, председателю государственного комитета (комитета), его заместителям.

3. СТРУКТУРА (ЗВЕННОСТЬ) РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Каждый республиканский орган государственного управления, как правило, имеет подчиненные органы, учреждения, предприятия. Все вместе они образуют систему, единое целое определенным образом расположенных и находящихся во взаимной связи частей. Каждая такая система представляет отдельный вид (отдельную часть) республиканского государственного управления.

Структура системы государственного управления зависит от многих факторов. Существенное влияние на нее оказывают административно-территориальное деление, количество управляемых объектов, их характер и значимость, вид области (сферы) управления и др.

Существует несколько видов структур системы государственного управления: одно-, двух- трех- и четырехзвенная.

Однозвенность в государственном управлении состоит в том, что существует лишь один орган (звено) государственного управления. Им является республиканский орган. Нижестоящие органы отсутствуют, а следовательно, нет иерархии, нет, по существу, системы. это Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь (ВАК), Государственный Комитет по науке и технологиям, целый ряд департаментов с правами юридического лица,

(Департамент контроля качества образования Министерства образования, Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь).

Двухзвенная структура системы предполагает существование только двух органов в управленческой системе: вышестоящего, находящегося в центре органа, и нижестоящего органа (организации) — республиканского органа государственного управления и управляемого объекта.

Подобная структура существует в управлении промышленностью, иностранными делами, охраной границы, таможенным делом. Например, Министерство промышленности и управляемые объекты — промышленные предприятия, организации; Министерство иностранных дел и посольства, иные органы за рубежом; Государственный комитет пограничных войск и погранзаставы, иные объекты управления; Государственный таможенный комитет и таможи, иные объекты управления. Двухзвенную структуру можно назвать основной.

При двухзвенной системе осуществляется оперативное (непосредственное) управление, прямая управленческая связь с предприятиями, учреждениями, организациями своей системы.

Трехзвенная структура системы республиканских органов государственного управления состоит из республиканских органов, областных органов (как правило), районных органов (учреждение, предприятие, организация).

Трехзвенная структура системы характерна для управления внутренними делами, где существует Министерство внутренних дел, управления внутренних дел облисполкомов, отделы внутренних дел райисполкомов; для области финансов — Министерство финансов, финансовые управления облисполкомов, финансовые отделы райисполкомов.

Следовательно, трехзвенная структура более сложна, требует больших финансовых затрат, большего количества управляющего персонала, чем предыдущая. Основой для ее существования является прежде всего наличие областей как административно-территориальных единиц. Областные звенья управленческого аппарата являются промежуточными между республиканским и районным органом. При этом областные звенья имеют и собственную компетенцию, круг подведомственных им вопросов.

Четырехзвенная структура состоит из республиканского органа; областного органа (Минского городского); органа в районе; объекта управления: учреждений, предприятий, организаций.

Данная структура имеет место в системе министерств образования, здравоохранения и культуры.

4. ФОРМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Формы работы республиканских органов государственного управления, как и других органов, делятся на организационно-правовые и государственно-управленческие.

Организационно-правовыми формами работы республиканских органов государственного управления являются единоначалие и коллегиальность, а также их сочетание.

Единоначалие предполагает, что орган возглавляется одним лицом, и его воля, действия признаются главенствующими. Оно существует там, где значительная часть вопросов, входящих в компетенцию органа, решается одним лицом.

Коллегиальность как основная форма работы характерна для органов, в которых преобладающая часть вопросов решается коллегиальным органом. Руководитель коллегиального органа осуществляет руководство лишь текущей деятельностью, организует его работу. Он наделяется правом издавать правовые акты только для регулирования отношений, складывающихся внутри органа.

Коллегиальность существует в единоначальных органах в виде коллегий, советов и т.д., однако она не выступает в роли основной организационно-правовой формы работы. Более

того, структурное звено, в котором реализуется рассматриваемая форма, находится под руководством руководителя органа.

Формы государственно-управленческой деятельности республиканских органов государственного управления разделяют на правовые и неправовые.

Правовыми формами республиканских органов считаются правовые акты управления. Все республиканские органы (в ряде случаев и их структурные подразделения) уполномочены издавать правовые акты управления. По форме они разнообразны: приказы, распоряжения, постановления, инструкции, положения, правила, методические указания, указания, разъяснения, государственные отраслевые стандарты, рекомендации, нормы, регламенты и др.

Ряд правовых актов (инструкции, положения, правила и т.д.) не имеют юридической самостоятельности, правовой обособленности, поскольку они всегда утверждаются другим действительно правовым актом — приказом, постановлением. Иначе говоря, все подобные акты не могут иметь юридической силы без актов, их сопровождающих.

Неправовыми формами управления являются организационная работа и материально-технические действия.

5. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одной из важных составляющих в организации работы республиканских органов государственного управления является четкое распределение обязанностей между министром, председателем государственного комитета, председателем комитета и их заместителями. Распределение обязанностей необходимо не только для четкости, слаженности в организации работы, но и для персональной ответственности каждого за порученное дело.

Основное назначение распределения обязанностей заключается в том, чтобы установить оперативный контроль за работой аппарата, обеспечить наблюдение за выполнением решений, оказывать помощь структурным подразделениям (управлениям, отделам) в их повседневных делах.

Распределение обязанностей закрепляется документально: в одних органах — приказами руководителя республиканского органа, в других — фиксируется в протоколах заседания коллегии или иных документах, имеющих юридическое значение.

Важную роль в организации работы республиканских органов играет ее **планирование**. Планирование осуществляют все республиканские органы. Оно способствует успешной работе рассматриваемых органов, помогает целенаправленно ее организовывать.

Планирование осуществляется:

1. по времени планирование бывает перспективным (годовым) и текущим (квартальным).

2. по субъектам различают три вида планирования:

а) планирование в целом работы министерства, иного республиканского органа (общий план);

б) планирование работы структурного подразделения министерства или иного республиканского органа;

в) планирование работы коллегиального органа министерства или иного республиканского органа.

Рассмотрение вопросов

Вопросы вносятся руководителями этих органов, одновременно представляется проект решения с кратким изложением сути вопроса и обоснованием необходимости принятия данного решения в докладной записке с приложением в необходимых случаях соответствующих расчетов и других материалов. Названные материалы рассматриваются управлениями (отделами) республиканского органа согласно их компетенции, которые высказывают свое мнение в виде заключения. Затем они передаются для рассмотрения и

подписания курирующему данные вопросы заместителю руководителя республиканского органа.

Подготовка нормативных правовых актов, приказов

Проекты нормативных правовых актов, приказов визируются заместителем руководителя, а также юридическим управлением и представляются на подпись руководителю министерства, иного республиканского органа. Правовые акты подписываются руководителем республиканского органа.

Организация работы коллегии представляет собой более сложный процесс. Коллегии осуществляют свою работу в форме заседаний. На заседание выносятся вопросы, предусмотренные планом работы коллегии (общим планом). Перед каждым заседанием составляется проект повестки дня заседания. В нее включаются и неплановые вопросы. На каждое заседание выносятся несколько вопросов.

Проект решения коллегии и материалы к нему представляются секретарю коллегии, как правило, не позднее чем за шесть дней до заседания коллегии. При несвоевременном представлении материалов секретарь может снять вопрос с повестки дня заседания коллегии, проинформировав об этом председателя коллегии. Вопросы, по которым в названный срок не были представлены необходимые материалы, могут быть включены в повестку дня только с разрешения председателя коллегии или лица, его заменяющего.

Заседания коллегий оформляются протоколом. В нем отражаются существенные моменты, характеризующие обсуждаемый вопрос. Протокол состоит из двух частей: вводной и основной. Во вводной части указываются порядковый номер протокола, дата, фамилии и инициалы председательствующего, членов коллегии, а также других присутствующих с указанием должности, фамилии и инициалов. Основная часть протокола состоит из пронумерованных разделов, соответствующих повестке дня. В разделе указывается наименование вопроса. Под чертой наименования вопроса фиксируются фамилии выступавших и участвовавших в обсуждении вопроса в порядке очередности их выступлений. В некоторых органах в протоколах не отражают содержание выступлений. Протокол коллегии подписывается председательствующим на заседании и секретарем коллегии не позднее трех—пяти дней после заседания.

Решение коллегии в виде протокольной записи заносится непосредственно в протокол, в соответствующий раздел, а в вид обсуждаемого постановления — прилагается к протоколу с краткой записью в протоколе о решении по данному постановлению.

ТЕМА 19. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ВХОДЯЩИЕ В СФЕРУ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

1. Виды республиканских органов государственного управления, входящих в сферу безопасности и правопорядка.

2. Министерство внутренних дел и подчиненная ему система органов: назначение, основные задачи, функции, полномочия. Милиция: основные задачи и ее виды.

3. Министерство юстиции и подчиненная ему система органов: назначение, основные задачи, функции, полномочия.

1. ВИДЫ РЕСПУБЛИКАНСКИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ВХОДЯЩИХ В СФЕРУ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА.

В сферу безопасности и правопорядка входят:

- Министерство обороны;
- Министерство внутренних дел;
- Министерство по чрезвычайным ситуациям;
- Министерство иностранных дел;
- Министерство юстиции;
- Комитет государственной безопасности;

- Государственный пограничный комитет;
- Государственный таможенный комитет.

Рассмотрим некоторые из них.

Правовой статус Министерства обороны определен Положением, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь 7 декабря 2006 г. № 7191.

Минобороны проводит в пределах своей компетенции государственную политику в области обороны, осуществляет руководство Вооруженными Силами Республики Беларусь, их подготовкой к выполнению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защиты Республики Беларусь, ее суверенитета, независимости и территориальной целостности.

Министерство обороны состоит из департаментов, главных управлений, управлений, отделов и групп. В его состав организационно входит Генеральный штаб Вооруженных Сил.

Департаменты с правами юридического лица являются: Департамент транспортного обеспечения и Национальное агентство по контролю и инспекциям.

Основными задачами министерства являются:

подготовка предложений по вопросам обороны, формированию государственной политики в области обороны, в том числе военной политики и Военной доктрины Республики Беларусь, участие в их реализации;

организация управления повседневной и боевой деятельностью Вооруженных Сил, оперативной подготовкой органов военного управления Вооруженных Сил;

организация снабжения Вооруженных Сил вооружением военной техникой, всеми видами материальных средств и довольствия;

реализация политики белорусского государства в области идеологии в Вооруженных Силах;

организация работы с кадрами в Вооруженных Силах, развитие системы военного образования;

руководство развитием военной науки и проведением научных исследований в интересах Вооруженных Сил.

Генеральный штаб возглавляет начальник Генерального штаба Вооруженных Сил, являющийся первым заместителем министра обороны, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь по представлению Министра обороны. Он подчиняется министру обороны и является прямым воинским начальником для всего личного состава Вооруженных Сил, а при обеспечении Генеральным штабом в военное время по поручению Президента стратегического управления военной организацией государства — старшим начальником для личного состава других войск и воинских формирований. В Министерстве обороны существует Департамент транспортного обеспечения. Он является органом военного управления транспортных войск. К соединениям транспортных войск относятся отдельные железнодорожные бригады, автомобильные и дорожно-постовые бригады, а к воинским частям данных войск — отдельные батальоны, входящие в состав железнодорожных бригад, управление военных сообщений, база материально-технического обеспечения, отдельная рота охраны и обслуживания Департамента.

2. МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПОДЧИНЕННАЯ ЕМУ СИСТЕМА ОРГАНОВ: НАЗНАЧЕНИЕ, ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ. МИЛИЦИЯ: ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ И ЕЕ ВИДЫ.

В систему органов **внутренних дел** входят:

- Министерство внутренних дел;
- главное управление внутренних дел Минского горисполкома; управления внутренних дел облисполкомов;
- управления, отделы внутренних дел горрайисполкомов (местных администраций);

- управление внутренних дел на транспорте МВД и подчиненные ему отделы, отделения, линейные пункты;
- учреждения образования;
- организации здравоохранения, созданные для обеспечения выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел.

Министерство внутренних дел возглавляет систему органов внутренних дел и внутренние войска МВД, осуществляет, в пределах своих полномочий регулирование и управление в области борьбы с преступностью, охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и координацию деятельности в этой области других республиканских органов государственного управления.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь 4 декабря 2007 г. № 611, основными задачами Министерства являются:

разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

организация и осуществление мероприятий по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечению их личной и имущественной безопасности, защите прав и законных интересов организаций;

руководство организациями внутренних дел, организациями, входящими в их систему, внутренними войсками и обеспечение законности в их деятельности;

организация и осуществление мероприятий по профилактике, выявлению, пресечению преступлений административных правонарушений, расследованию уголовных дел, ведению административного процесса; розыску лиц, совершивших преступления, административные правонарушения;

организация исполнения и отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, административных наказаний.

Министр внутренних дел назначает на должность и освобождает от должности (ч. 4 ст. 13 Закона) начальников управлений, отделов органов внутренних дел городских, районных исполнительных комитетов (местных администраций). Начальник главного управления внутренних дел Минского городского исполнительного комитета и начальники управлений внутренних дел облисполкомов назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом Республики Беларусь (ч. 9 ст. 8 Закона).

В соответствии со ст. 14 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З **милиция** – система подразделений органов внутренних дел, призванная защищать жизнь, здоровье, честь, достоинство, права, свободы и законные интересы граждан, права и законные интересы организаций, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Милиция состоит из:

- криминальной милиции,
- милиции общественной безопасности и иных подразделений, создаваемых для выполнения задач милиции по решению Министра внутренних дел, если иное не определено Президентом Республики Беларусь.

Криминальная милиция решает задачи профилактики, выявления, пресечения преступлений, установления лиц, их совершивших, розыска обвиняемых, местонахождение которых неизвестно, лиц, скрывающихся от органов, ведущих уголовный процесс, лиц, уклоняющихся от отбывания наказания и иных мер уголовной ответственности, без вести пропавших и других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами, идентификации неопознанных трупов.

Милиция общественной безопасности решает следующие задачи:

- обеспечение личной и имущественной безопасности граждан;

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- профилактика, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений;
- организация исполнения и отбывания наказаний в виде общественных работ, исправительных работ, ограничения свободы без направления в исправительное учреждение открытого типа, исполнения наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, кроме предусмотренных законом случаев, когда исполнение данного вида наказания осуществляется учреждениями уголовно-исполнительной системы, исполнения иных мер уголовной ответственности;
- участие в пределах компетенции в установлении лиц, совершивших преступления, осуществлении розыска обвиняемых, местонахождение которых неизвестно, лиц, уклоняющихся от отбывания наказаний, или иных мер уголовной ответственности, а также других лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами;
- установление лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности, в соответствии с компетенцией органов внутренних дел;
- обеспечение содержания лиц под стражей в изоляторах временного содержания органов внутренних дел.

3. МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ И ПОДЧИНЕННАЯ ЕМУ СИСТЕМА ОРГАНОВ: НАЗНАЧЕНИЕ, ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ.

Правовой статус **министерства юстиции** определяется Положением, утвержденным постановлением Совета Министров 31 октября 2001 г. № 1605 (в редакции постановления от 22 февраля 2008 г. № 258).

- В систему юстиции входят:
- Министерство юстиции;
- главные управления юстиции областных и Минского городского исполкомов;
- Государственные организации, подчиненные Минюсту;
- отделы записи актов гражданского состояния районных городских исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах;
- Дома (Дворцы) гражданских обрядов городских исполнительных комитетов.

Основными задачами Минюста являются:

- реализация государственной политики в области юстиции, урегулирование коллективных трудовых споров, в области архивного дела и делопроизводства;
- участие в правовом обеспечении нормотворческой деятельности Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь и Совета Министров;
- обязательная юридическая экспертиза нормативных правовых актов Национального байка, Национальной академии наук Беларуси, министерств, иных республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома;
- организация методологического руководства и координации деятельности главных управлений юстиции облисполкомов по вопросам проведения ими обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня и осуществление контроля за этой деятельностью;
- организация работы по развитию и совершенствованию системы получения, хранения и распространения полной, достоверной и своевременной правовой информации в судах и организациях системы Минюста;
- руководство нотариатом и государственный контроль за нотариальной деятельностью;
- руководство регистрацией актов гражданского состояния отделами записи актов гражданского состояния районных, городских исполкомов и местных администраций, Домами (Дворцами) гражданских обрядов городских исполкомов, поселковыми и сельскими исполкомами, контроль за регистрацией актов гражданского состояния этими органами;

– государственная регистрация политических партий, республиканских профессиональных союзов, международных и республиканских общественных объединений, их союзов (ассоциаций), республиканских государственно-общественных объединений, республиканских и международных фондов, созданных на территории Республики Беларусь; Белорусской торгово-промышленной палаты, Белорусской нотариальной палаты, организационных структур между народными общественными объединениями, созданных на территории иностранных государств, постоянно действующих международных арбитражных (третейских) судов, осуществление контроля за соблюдением ими их уставов;

– организационно-методологическое обеспечение и координация государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) коммерческих и некоммерческих организаций, индивидуальных предпринимателей (за исключением регистрации и ликвидации банков, небанковских кредитно-финансовых организаций, страховых организаций, включая страховые организации с иностранными инвестициями), осуществление контроля за этой деятельностью;

– материально-техническое, финансовое, организационное и кадровое обеспечение областных, Минского городского, районных (городских) судов и организаций системы Минюста, повышение квалификации кадров этих органов и организаций;

– организационное и кадровое обеспечение Белорусского военного суда и межгарнизонных военных судов;

– организационное и материально-техническое обеспечение органов судейского сообщества.

ТЕМА 20. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

1. Понятие, отличительные признаки и виды органов местного управления.
2. Основные принципы осуществления местного управления и самоуправления.
3. Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций).
4. Подотчетность и подчиненность органов местного управления.
5. Компетенция местных исполнительных комитетов (местных администраций).
6. Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций).
7. Органы местного самоуправления: понятие, общая характеристика и особенности.

1. ПОНЯТИЕ, ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ И ВИДЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Определение местного управления дается в ч. 1 ст. 2 Закона Республики Беларусь от 04 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон):

«**местное управление** – это форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан».

Особенности органов местного управления:

- 1) призваны осуществлять местное управление;
- 2) действуют в пределах административно-территориальных единиц;
- 3) являются низшим звеном в системе органов государственного управления;
- 4) представляют значительную часть местных органов в государственном управлении.

Исполнительный комитет определяется в ч. 2 ст. 38 Закона как исполнительный и распорядительный орган на территории области, района, города, поселка, сельсовета.

Существует три вида исполнительных комитетов:

- первичный уровень – сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения);
- базовый уровень – городские (городов областного подчинения), районные;

- областной уровень – областные и Минский городской.

Местная администрация определяется как исполнительный и распорядительный орган на территории района в городе. Она, подобно исполнительным комитетам, является юридическим лицом и входит в систему органов исполнительной власти.

Местная администрация – коллегиальный, общей компетенции орган местного управления, состоящий из главы местной администрации, его заместителей и членов местной администрации.

К органам местного управления следует отнести **отделы и управления исполнительных комитетов (местных администраций)**. Они имеют свою компетенцию, масштаб деятельности и определенную обособленность от исполнительных комитетов (местных администраций). Отделы и управления являются структурными подразделениями исполкомов (местных администраций). Однако это не может повлиять на признание их в названном выше качестве, потому что рассматриваемые органы – не просто структурные части исполкомов (местных администраций), а отдельный вид органов государственного управления со всеми необходимыми для них признаками.

2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными принципами (ст. 3 Закона):

1. законность;
2. социальная справедливость;
3. защита прав и законных интересов граждан;
4. сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;
5. единство и целостность системы местного управления и самоуправления;
6. взаимодействие органов местного управления и самоуправления;
7. разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;
8. выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;
9. гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;
10. ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;
11. обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;
12. самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных Законом и другими законодательными актами.

3. ПОРЯДОК ОБРАЗОВАНИЯ И СОСТАВ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ (МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ)

Порядок образования названных органов состоит из двух этапов. **Первый этап** заключается в назначении их руководителя. **На втором этапе** назначаются заместители руководителя и члены исполнительного комитета, местной администрации.

В соответствии со ст. 119 Конституции **руководители** рассматриваемых органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

В соответствии с п. 7 гл. 2 Положения о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и

распорядительных органов, утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 22.02.2011 № 66 «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» **председатели исполнительных комитетов базового уровня (городских (городов областного подчинения), районных)** назначаются на должность и освобождаются от должности распоряжением председателя областного исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь и утверждаются соответствующим Советом депутатов. **Главы местных администраций** назначаются на должность и освобождаются от должности председателями городских исполкомов по согласованию с Президентом Республики Беларусь за исключением утверждения Советом депутатов, поскольку последних в районах городов не существует.

Председатель сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) исполнительных комитетов одновременно является председателем сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) Совета депутатов. По этой причине он никем не назначается, а избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования и исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва (п. 8 гл. 2 Положения).

На втором этапе назначаются заместители председателя исполнительного комитета, главы администрации и члены исполнительного комитета (администрации).

Первый заместитель председателя, заместители председателя, управляющий делами и члены *областного (Минского городского) исполнительного комитета* назначаются на должность и освобождаются от должности председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Заместители председателя, управляющий делами и другие члены *исполкома базового уровня* назначаются на должности и освобождаются от должностей председателем этого исполкома базового уровня по согласованию с председателем областного исполкома.

Заместитель председателя, управляющий делами и другие члены *исполкома первичного уровня* назначаются на должности и освобождаются от должностей председателем этого исполкома первичного уровня по согласованию с председателем исполкома базового уровня.

Заместитель *местной администрации*, управляющий делами местной администрации назначаются на должности и освобождаются от должности председателем городского исполнительного комитета по согласованию с председателем облисполкома.

Местный исполнительный комитет (местная администрация) состоит из председателя исполнительного комитета (главы администрации), заместителей председателя исполнительного комитета (главы администрации), управляющего делами (секретаря в исполнительных комитетах первичного уровня), членов исполнительного комитета (местной администрации). Количество членов определяет сам исполнительный комитет (местная администрация).

4. ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ПОДЧИНЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В ч. 3 ст. 38 Закона установлено, что **исполкомы областного уровня** подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь, а также Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь.

Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполкомам.

Исполкомы подотчетны соответствующим Советам по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов.

Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы осуществляют координацию деятельности нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, оказывают им необходимую помощь, в том числе организационно-методическую, материальную, техническую, информационную.

Таким образом, к исполкомам и местным администрациям применяются различные формы контроля как по вертикали, так и по горизонтали. По вертикали контроль осуществляется вышестоящими органами, по горизонтали – местными Советами депутатов и гражданами.

По вертикали контроль осуществляется в форме представления отчетов, т. е. проявлением инициативы подконтрольного органа, а также в форме проведения проверок – проявлением инициативы со стороны компетентных контролирующих вышестоящих органов по отношению к нижестоящим.

Контроль *по горизонтали* осуществляется местными Советами в форме заслушивания отчетов исполнительного комитета и в форме ответственности исполнительного комитета перед Советом.

Исполнительный комитет ответствен перед Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Основными из них являются:

- программы экономического и социального развития;
- исполнение бюджетов;
- местные налоги и сборы;
- организация управления и распоряжение коммунальной собственностью;
- утверждение в должности председателя исполнительного комитета;
- отмена распоряжений председателя исполнительного комитета, решений исполнительного комитета в случае несоответствия их законодательству Республики Беларусь;
- определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- организация охраны общественного порядка и защиты прав граждан.

Вторая форма контроля по горизонтали выражается в предоставлении исполкомом информации гражданам о своей деятельности не реже одного раза в год. Информация, как правило, доводится до сведения на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан. Подобные сообщения могут доводиться до сведения граждан по местному радио, телевидению, с помощью местной периодической печати.

5. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ (МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ)

Исполнительный комитет обладает определенными полномочиями по реализации *функции прогнозирования и планирования*. Он наделен правом и обязанностью разрабатывать и вносить для утверждения в Совет депутатов проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета. При этом решающее слово принадлежит Совету. Иницирует указанную программу и проявляет свою компетентность в ее разработке исполнительный комитет.

Исполнительному комитету принадлежат некоторые полномочия по реализации *организационной функции*. Исполнительный комитет обладает исключительными полномочиями по созданию, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности. Он утверждает режим их работы, согласовывает режим работы других подобных организаций независимо от форм собственности, которые расположены на подведомственной ему территории.

Полномочия исполнительного комитета по *реализации руководства* проявляются в разработке и внесении для утверждения Советом схемы управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложений по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан.

На исполнительном комитете лежит обязанность принимать меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства, решать вопросы охраны здоровья, образования, социального и культурного обеспечения, торгового, транспортного, коммунального, бытового и иного обслуживания граждан на соответствующей территории.

6. ФОРМЫ РАБОТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ (МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ)

Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций) делятся на два вида:

- организационно-правовые;
- управленческие.

Местные исполнительные комитеты и местные администрации являются коллегиальными органами. Их основной **организационно-правовой формой работы** признается *коллегиальность*. *Коллегиальность* реализуется в проведении заседаний исполнительных комитетов и местных администраций.

Так, в ст. 39 Закона закреплено правило о том, что *заседания исполнительного и распорядительного органа* созываются и проводятся председателем исполкома (главой местной администрации) в соответствии с регламентом, утверждаемым исполкомом (местной администрацией), по мере необходимости, но не реже 1 раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от полного состава исполнительного и распорядительного органа.

В заседаниях исполнительного и распорядительного органа участвуют председатель исполкома (глава местной администрации), его заместители, управляющий делами и другие члены исполнительного и распорядительного органа.

На заседаниях исполнительного и распорядительного органа в установленном порядке могут присутствовать представители других государственных органов и иных организаций, органов территориального общественного самоуправления, а также граждане.

Управленческая деятельность выражается в *правовой* и *неправовой* формах. Конкретное проявление *правовая форма* находит в актах управления, издаваемых как коллегиально, так и единоначально.

По Закону исполнительные комитеты (местные администрации) принимают *решения*, а председатели исполнительных комитетов (главы администраций) издаю *распоряжения*.

Решения подписываются двумя лицами: председательствующим на заседании и управляющим делами.

Неправовыми формами управленческой деятельности являются *организаторская деятельность* и *материально-технические действия*.

7. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСОБЕННОСТИ

Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления.

Советы обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

В Республике Беларусь устанавливаются *три территориальных уровня Советов*:

- первичный;
- базовый;
- областной.

К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Советы являются юридическими лицами.

Совет избирается гражданами соответствующей административно-территориальной единицы на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при

тайном голосовании сроком на 4 года в порядке, установленном Избирательным кодексом Республики Беларусь.

Совет осуществляет свою деятельность в форме сессий и через деятельность органов Совета, а также путем реализации депутатами Совета своих полномочий, в том числе посредством создания и деятельности депутатских групп и других депутатских объединений.

Органами Совета являются президиум, постоянные и временные комиссии Совета.

Советы подотчётны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними.

По вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает *решения*. Решения принимаются тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным. Решение Совета принимается большинством голосов от числа избранных депутатов.