

ТЕМА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВНОЙ ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1. Деятельность государственных органов и организаций как вид государственно-управленческой деятельности

Органы государственного управления являются частью государственного аппарата, поэтому им присущи основные черты, свойственные всем другим государственным органам.

Специфику любого органа государственной власти составляет то, что он осуществляет задачи и функции государства и выступает от его имени, наделен государственно-властными полномочиями. Эти полномочия состоят в праве органа издавать юридические акты от имени государства, являющиеся обязательными для тех, кому они адресованы, и применять меры, обеспечивающие реализацию юридических актов, в том числе меры убеждения, стимулирования и принуждения.

Органы государственного управления (исполнительной и власти), являясь одним из видов органов государственной власти, обладают вышеуказанными полномочиями. Понятие и основные черты этих органов производны от признаков разделения властей, а содержание данного понятия определяется свойствами исполнительной власти.

Определение государственного органа даётся в ч. 1 ст. 3 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»: «государственный орган – образованная в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности».

Для органа государства характерно то, что он является политической организацией, т. е. наделен государственной властью. Отсюда вытекает наиболее существенный признак государственного органа – наличие в его распоряжении полномочий государственно-властного характера. Содержание государственно-властных полномочий состоит, во-первых, в издании от имени государства юридически обязательных актов, т. е. обязательных для исполнения теми, кому они адресованы; во-вторых, в праве государства на обеспечение реализации принимаемых актов путем применения от имени государства мер воспитания, убеждения и поощрения; в-третьих, в праве органов государства на осуществление от имени государства наблюдения (надзора) за исполнением требований юридических актов.

Характерным является то, что при осуществлении государственно-властных полномочий органы государства в целях защиты изданных ими правовых актов от нарушений в необходимых случаях применяют меры принуждения.

Таким образом, основные признаки органа государства выражаются в следующем:

- 1) орган государства – это звено, часть государственного аппарата;
- 2) орган государства – организация, ячейка общества, коллектив, определенным образом организованный;
- 3) для органа государства характерно то, что он является организацией политической (наделенной государственной властью);
- 4) осуществляет от имени государства его задачи и функции;
- 5) обладает государственно-властными полномочиями;
- 6) имеет свою организованную структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию;
- 7) образуется в порядке, установленном законом, осуществляет возложенные на него задачи посредством одного из видов государственной деятельности;
- 8) несет ответственность перед государством за свою деятельность.

Понятие органа государства более широкое в отличие от понятия органа государственного управления.

Органы государственного управления (исполнительной власти), являясь одним из видов органов государственной власти, обладают вышеуказанными признаками. Они отличаются от других органов (законодательных и судебных) назначением, содержанием своей деятельности и ее характером. Они осуществляют специфическую по своему содержанию, формам и методам государственную деятельность – государственное управление, являясь, таким образом, также органом управления. Каждый орган государственного управления, как и любой другой государственный орган, имеет свою организационную структуру, т. е. систему построения его внутреннего, или рабочего, аппарата, определяемую задачами органа, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, с помощью которой определяются его предметы ведения и полномочия. Их образование, структура, порядок деятельности в основном регламентируются нормами права.

В административно-правовой литературе имеются различные определения органа исполнительной власти:

Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев: орган исполнительной власти – составная часть механизма (системы) исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства; осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

А.Н. Крамник: орган государственного управления – это государственный орган (организация), призванный осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность (исполнительную власть) посредством повседневной и практической организации исполнения Конституции, законов и иных нормативных правовых актов.

Следовательно, орган государственного управления (исполнительной власти) представляет собой часть механизма (системы) исполнительной

власти, выступает по поручению и от имени государства, обладает собственной компетенцией, осуществляет в порядке исполнительно-распорядительной деятельности полномочия, повседневное непосредственное руководство объектами хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства присущими ему приемами и методами деятельности.

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

1) органы государственного управления осуществляют специфическую по своему содержанию и методам деятельность – государственное управление, являясь, следовательно, также органом государственного управления;

2) органы государственного управления являются субъектами исполнительной власти и в то же время специальным субъектом государственного управления. Их функциональное назначение – осуществление исполнительной и распорядительной деятельности, которая состоит в практическом исполнении законов и основанных на законах правовых актов в процессе непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Необходимо уяснить, что орган исполнительной власти - всегда орган государственного управления, в то время как не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти. Эта власть имеет разветвленный организационный механизм, в том числе управленческие органы, действующие лишь в качестве звеньев этого механизма иного (второго) порядка, чем орган исполнительной власти. Так, сформированный исполнительной властью орган какого-либо государственного объединения, выполняя управленческие функции, сам по себе не относится к органам исполнительной власти.

3) для выполнения возложенных на них функций органы исполнительной власти наделены государственно-властными полномочиями, реализуемыми ими в характерных для этих органов правовых формах;

4) правовое положение органов государственного управления находит свое выражение в их компетенции. В ней закрепляются задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности этих органов.

Конкретно правовое положение органов государственного управления определяется следующими основными положениями:

1) они осуществляют свою деятельность на основе Конституции и принятых в соответствии с ней законов;

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

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

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

5) каждый нижестоящий орган управления подчиняется по вертикали со-ответствующему вышестоящему органу.

Все органы государственного управления обладают административной правосубъектностью, которая определяется уставом или положением о том или ином органе.

Компетенция органов государственного управления закрепляется в Конституции Республики Беларусь, законах, декретах и указах Президента Республики Беларусь, уставах или положениях о том или ином органе.

Действующее законодательство не содержит чёткого определения государственных органов, призванных осуществлять исполнительную власть. В ст. 106 Конституции Республики Беларусь закреплено, что «исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления». Совет Министров не может полно и всесторонне организовать реализацию исполнительной власти на всей территории республики. Для этого создается ряд органов государственного управления, способствующих осуществлению функций исполнительной власти на всех уровнях (республиканском, региональном и местном).

Кроме того в ч. 2 ст. 9 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» говорится о том, что: «исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровней входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления».

1.2. Понятие и сущность административно-правовых форм и их классификация.

Государственное управление – это деятельность, осуществляемая органами государства (органами исполнительной власти) и от его имени. Она имеет юридическое значение и в силу этого требует определённого официального оформления.

Задачи и функции такой деятельности реализуются в конкретных действиях органов государственного управления и их должностных лиц. Эти действия находят внешнее выражение и называются формой реализации исполнительной власти (или формой управленческой деятельности).

Административно-правовая форма - это способ выражения государственно-правового содержания управленческой деятельности.

Содержание исполнительной власти раскрывается в её функциях, компетенции субъектов, в методах, используемых ими в интересах решения поставленных перед ними задач.

Важное значение имеют и последствия совершаемых внешне выраженных управленческих действий. В одних случаях они вызывают прямые последствия юридического характера, а в других – не вызывают таковых.

Отсюда, говоря о формах управления, необходимо учитывать, что они могут выступать в роли:

- а) форм реализации исполнительной власти;
- б) форм государственно-управленческой деятельности (внутриаппаратной работы).

Главное и основное значение в механизме функционирования исполнительной власти принадлежит первым, так как они выражают внешнее юридическое воздействие. В них фактически выражается сама исполнительная власть со своими атрибутами.

Итак, под формой управления понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществлённое в рамках его компетенции и вызывающее определённые последствия.

Управленческие действия вызывающие юридические последствия или же имеющие определённое юридическое значение можно обозначить как **административно-правовые формы**.

Виды административно-правовых форм.

Формы управленческой деятельности многообразны. Поэтому их выбор зависит от многих обстоятельств: от характера компетенции данного органа; особенности объекта управляющего воздействия; конкретных целей совершаемых управленческих действий; характера решаемых вопросов; характера вызываемых действиями последствий.

Наиболее значимы формы, связанные с реализацией правоприменительных, правоустановительных и правоохранительных функций исполнительной власти; они вызывают наиболее существенные юридические последствия. Их регламентация имеет важнейшее значение с позиций обеспечения режима законности в сфере государственного управления.

Классификация форм управленческой деятельности может проводиться по различным основаниям. Наиболее распространённым и обоснованным является их деление на **правовые** и **неправовые**.

Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы государственного управления всегда влекут за собой чётко выраженные юридические последствия (возникновение, изменение или прекращение административных правовых отношений между субъектом и объектом управления).

К числу правовых форм относятся:

- 1) принятие нормативных актов;

- 2) издание индивидуальных (административных) актов;
- 3) заключение договоров;
- 4) совершение других юридически значимых действий (выдача водительских удостоверений, паспортов, разрешение на хранение и ношение огнестрельного гражданского оружия и т.п.)
- 5) осуществление организационных действий;
- 6) выполнение материально-технических (организационно-технических) операций.

Исполнительная власть с учётом её особенностей реализуется только её субъектами (а не аппаратными подразделениями совещательного, подготовительного и иного вспомогательного типа) и только в правовых формах.

Относительно организационно-технических или материально-технических операций (действий) следует иметь в виду, что последние вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности. Их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т.п.), а форма выражения – неправовая. Реализацию исполнительной власти они, конечно, не выражают; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал. Но в целом они не могут быть исключены из перечня форм управленческой деятельности, т.е. понятия, более широкого по своему смыслу, чем собственно реализация исполнительной власти.

Неправовые формы государственного управления не требуют полного и строгого, определённого законом юридического оформления, не связаны с совершением юридически значимых действий и не влекут юридических последствий.

Их видами выступают:

- 1) осуществление организационных действий;
- 2) осуществление аналитических действий;
- 3) осуществление обеспечительных действий и т.п.;
- 4) выполнение материально-технических операций.

Внутриаппаратные действия либо предшествуют реализации исполнительной власти, либо являются следствием, вытекающим из процесса такой реализации, либо, наконец, служат одним из вариантов этой реализации в пределах компетенции определённого должностного лица.

Все они могут быть как правовыми, так и неправовыми.

Таким образом, классификационный подход к формам управления подводит к выводу о наличии правовых либо неправовых форм. Реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме. Внутриорганизационная деятельность может быть выражена в обеих формах.

Правовые формы государственного управления можно классифицировать по следующим основаниям:

- 1) по содержанию:

- правотворческая – выработка правовых норм, изменение, отмена;

- правоприменительная – это установление фактических обстоятельств дела, выбор, нормы права,. принятие по делу решения, исполнение акта применения права;

2) по целенаправленности:

- внутриуправленческая деятельность;
- внешнеуправленческая деятельность;

3) по способу выражения:

- словесные (письменные и устные);
- конклюдентные (жесты, сигналы, движения, знаки);

4) по объёму:

- общеобязательные;
- адресованные конкретным объектам;

5) по условиям применения:

- нормальная общественная жизнь;
- реакция на негативные явления в сфере государственного управления

(охранительные);

6) по особенностям объекта управляющего воздействия:

- государственные;
- кооперативные;
- акционерные;
- коммерческие;
- частные и т.д.;

7) по степени юридического выражения:

- основные (издание правовых актов);
- и базирующиеся на них - регистрационные, разрешительные, надзорные, пресекательные, обеспечительные; лицензирование и т.д.

8) по юридическому содержанию:

- предписывающие, запретительные, дозволительные.

Существуют и иные критерии классификации форм управления.

Таким образом, **форма управления** – это внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее определённые последствия.

1.3. Понятие методов государственного управления и их классификация.

Методы государственного управления - способы, приемы воздействия субъекта управления на объект управления в рамках управленческих отношений, которые используются для достижения целей и задач управления, реализации функций управления.

По характеру воздействия бывают **прямые (административные)** и **косвенные (неадминистративные)** методы государственного управления.

Универсальными методами государственного управления признаются **убеждение, поощрение и принуждение**.

Методы прямого (административного) воздействия:

По форме выражения (закрепления) выделяют административно-правовые и административно-организационные (неправовые) административные методы.

По юридическим свойствам: нормативные и индивидуальные.

По содержанию предписания: обязывающие, управомочивающие, запрещающие, поощряющие.

По способу регулирования: императивные (категорические), поручительные и рекомендательные.

Методы косвенного государственного управления:

Социально-психологические методы - методы государственного управления, направленные на формирование должного морально-психологического климата в коллективе.

Виды социально-психологических методов:

1. методы управления социально-массовыми процессами (формирование кадров, авторитета органа исполнительной власти и др.);
2. методы управления коллективными субъектами (формирование единого коллектива, повышение коллективной ответственности, взаимопонимания и др.);
3. методы управления поведением индивидуальных субъектов (формирование чувства ответственности, единения и др.).

Виды психологических методов:

1. гуманизация труда;
2. комплектование малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников;
3. методы психологического побуждения;
4. методы психологического отбора работников при приеме на службу.

Экономические методы - вид методов государственного управления, оказание воздействия на основании использования экономических отношений потребностей и интересов.

Виды экономических методов:

1. прибыль – результат хозяйственной деятельности хозяйствующего субъекта, часть стоимости прибавочного продукта за вычетом расходов на производство, в том числе заработную плату;
2. кредит – передача денег или вещей, обладающих определенными родовыми признаками, на условиях возврата либо отсрочки платежа, как правило, с уплатой процента;
3. лицензия – разрешение (право) на осуществление лицензированного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю;
4. премия – стимулирование посредством награждения лица денежной суммой или ценным подарком;

5. налогообложение – деятельность государственных органов на основе законов по взиманию налогов и платежей в бюджет различного уровня;

6. квота – количественная мера осуществления определенной деятельности, например на вывоз энергоресурсов.

Убеждение – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на управляемый объект, в результате которого идеи, ценности, установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками объекта управления.

Средства убеждения воздействуют на сознание объекта или на волю объекта.

Элементами убеждения являются овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, оперирование эмоциями, формирование интереса.

Существуют следующие средства (способы) убеждения:

- обучение - процесс целенаправленного формирования знаний, умений, навыков;
- агитация - распространение идей в целях привлечения масс к активной общественно-политической деятельности в сфере государственного управления;
- пропаганда - распространение в массах, популяризация идей, учений, знаний, в том числе с использованием средств массовой информации;
- разъяснительная работа - деятельность по разъяснению содержания чего-либо;
- критика - отрицательное суждение и указание недостатков в какой-то (чьей-то) деятельности;
- осуждение антисоциального поведения - выражение неодобрения, порицания отклоняющегося (девиантного) поведения.

Поощрение – способ воздействия субъекта управления, применяемый к объекту управления при позитивной оценке его деятельности, наличии заслуги в целях побуждения к дальнейшим успехам в деятельности.

В зависимости от правовой основы поощрение может быть регламентированным правовыми нормами и не имеющим правового закрепления (публичная благодарность).

По содержанию выделяют такие виды поощрений, как моральное (благодарность, Почетная грамота, занесение на Доску почета), материальное (денежная премия, ценный подарок), статусное (имеющее правовое положение объекта управления, смешанное (включает как моральное, так и материальное или статусное поощрение).

Поощрение может применяться к индивидуальным субъектам, к коллективным субъектам и к индивидуальным и коллективным субъектам.

Принуждение – метод государственного управления, основанный на нормах административного права, совокупность средств психического, физического и иного воздействия, применяемых уполномоченными субъектами в установленном процессуальном порядке в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности

1.4. Убеждение и принуждение в государственном управлении. **Стимулирование как метод деятельности в государственном управлении.**

Административное принуждение – метод государственного управления, основанный на нормах административного права, совокупность средств психического, физического и иного воздействия, применяемых уполномоченными субъектами в установленном процессуальном порядке в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Особенности административного принуждения:

- основывается на нормах административного права;
- применяется как физическими, так и юридическими лицам;
- применяется в сфере общественных отношений, урегулированных как нормами административного права, так и нормами других отраслей права;
- закрепляется как в законных, так и в подзаконных нормативных правовых актах;
- применяется широким кругом уполномоченных субъектов;
- система мер административного принуждения отличается разносторонним характером (широкого спектра действия);
- применяется чаще всего в административном (внесудебном) порядке;
- порядок применения регламентируется административно-процессуальными нормами, создающими упрощенную процедуру;
- применяется как к лицам, совершившим правонарушения, так и к лицам, не совершившим правонарушения (меры административного предупреждения);
- законность применения обеспечивается системой гарантий;
- применяется в целях обеспечения правового порядка и общественной безопасности.

Цели административного принуждения:

1. предупреждение правонарушений и наступления иных вредных последствий, не связанных с правонарушением;
2. пресечение правонарушений;
3. восстановление нарушенного состояния;
4. процессуальное обеспечение;
5. наказание (ответственность) правонарушителя.

Основанием для применения мер административного принуждения может быть:

- правонарушение – как административное, так и уголовное, и налоговое, и финансовое.
- объективно противоправное деяние.
- наличие обстоятельств, создающих условия для совершения правонарушения
- наличие существенных угроз жизни и безопасности человека и/или общества.

Убеждение – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на управляемый объект, в результате которого идеи, ценности,

установки субъекта становятся внутренними идеями, личными установками объекта управления.

Средства убеждения воздействуют на сознание объекта или на волю объекта.

Элементами убеждения являются овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, оперирование эмоциями, формирование интереса.

Существуют следующие средства (способы) убеждения:

- обучение - процесс целенаправленного формирования знаний, умений, навыков;
- агитация - распространение идей в целях привлечения масс к активной общественно-политической деятельности в сфере государственного управления;
- пропаганда - распространение в массах, популяризация идей, учений, знаний, в том числе с использованием средств массовой информации;
- разъяснительная работа - деятельность по разъяснению содержания чего-либо;
- критика - отрицательное суждение и указание недостатков в какой-то (чьей-то) деятельности;
- осуждение антисоциального поведения - выражение неодобрения, порицания отклоняющегося (девиантного) поведения.

• **Стимулирование** предполагает использование «кнута и пряника», различных поощрительных и принудительных мер, материальных и моральных факторов. Его важнейший, наиболее эффективный вид – поощрение.

• В научной литературе различают два **вида стимулов: негативные** (взыскания) и **позитивные** (поощрения). В нашей лекции мы более подробно рассмотрим позитивное стимулирование.

• **Поощрение** – это такой способ воздействия, который через интерес, сознание, направляет волю людей на совершение полезных, с точки зрения поощряющего, дел. Поощрительное воздействие возбуждает интерес к совершению определенных дел, получению материального, морального или иного одобрения.

• Как метод деятельности исполнительной власти поощрение характеризуется следующими особенностями: фактическим основанием для него является заслуга, деяния, положительно оцениваемые субъектами власти; оно связано с оценкой уже совершенных деяний; оно персонифицировано, применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов; оно состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами; оно косвенно, через интересы, эмоции сознание воздействует на волю поощряемого, стимулируя, побуждая его.

Основные принципы поощрительной деятельности: обоснованность, оперативность, гласность, разнообразие – вытекают из общих принципов функционирования исполнительной власти. Их соблюдение обеспечивает эффективность этой разновидности властвования.

1.5. Усмотрение в государственном управлении

Государственное управление базируется на нормах права. Однако оно не может быть урегулировано во всех его проявлениях. Государственное управление невозможно без предоставления субъекту, его осуществляющему, определенной самостоятельности, пусть даже в ограниченных пределах и в определенных случаях. Соответствующая самостоятельность, неурегулированность в государственном управлении именуется усмотрением.

Усмотрение в сфере управления — это свобода действий, право субъекта управления (управляющего) на самостоятельное принятие решения, оценку фактических обстоятельств или совершение иных значимых действий. Подобные действия осуществляются первоначально при отсутствии прямых предписаний правовых норм. При этом субъект управления имеет свободу действий для осуществления предоставленных ему полномочий.

Для существования усмотрения в сфере государственного управления есть немало причин.

Во-первых, причины, определяемые самой сущностью государственного управления, его творческим, оперативным и повседневным характером.

Во-вторых, причины, связанные с ненадлежащим правовым урегулированием управления. Объясняется это как объективными, так и субъективными обстоятельствами.

В-третьих, причины, связанные с общим общественно-политическим состоянием в государстве: общий уровень правовой системы, социально-экономические и политические условия и т.д.

Основанием для усмотрения является наличие соответствующих правовых норм. Это положение не противоречит тому, что причиной усмотрения нередко является их отсутствие, неполнота или несовершенство правового регулирования. Вместе с тем именно норма права позволяет управляющему субъекту восполнить пробел, решив вопрос по своему усмотрению. Нормой права предусматривается, до каких пределов субъект усмотрения может проявить свою самостоятельность. Выход за указанные пределы способен повлечь за собой неправомерные действия, т.е. нарушения законности. В норме права определяется цель, в соответствии с которой может осуществляться усмотрение. Цель устанавливает также реальные барьеры произвольному решению тех или иных вопросов. Таким образом, допускается проявлять самостоятельность, однако в определенных рамках, пределах, с определенной целью. Например, согласно Закону Республики Беларусь «О милиции» (п. 8 «д» ст. 16), милиции предоставляется право задерживать лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения, если они могут причинить вред себе, или окружающим. Работнику милиции в подобном случае предоставляется право по своему разумению давать оценку внешнему облику, состоянию и поведению лица, принимать решение о необходимости его задержания. Министерству лесного хозяйства Республики Беларусь

предоставлено право осуществлять контроль только за состоянием, использованием, охраной, защитой государственного лесного фонда и воспроизводством лесов. Эта норма является основанием для проведения контроля, она определяет его цель и пределы.

Усмотрению в сфере государственного управления присущи определенные черты:

- 1) усмотрение — это дискреционное право, право действовать самостоятельно;
- 2) усмотрение предполагает осуществление управленческих действий, первичное решение определенных вопросов;
- 3) управление по усмотрению должно осуществляться в соответствии с принципом наилучшего в данной ситуации решения;
- 4) решение вопросов по усмотрению осуществляется на основании внутреннего убеждения, субъективных соображений субъекта управления;
- 5) управленческая деятельность по усмотрению осуществляется при отсутствии конкретных указаний, предписаний;
- 6) усмотрение требует проявления инициативы, предприимчивости;
- 7) усмотрение предоставляется нормой права, в которой определяются его границы и цели.

Законодательством предоставляются широкие права субъектам усмотрения в различных областях государственного управления: хозяйственного, социально-культурного, административно-политического строительства, распоряжения материальными и финансовыми средствами, охраны общественного порядка и в целом обеспечения законности, продвижения по службе, в области поощрения и привлечения к дисциплинарной и административной ответственности, особенно в выборе средств, времени, методов, характера и объема определенных действий. Однако усмотрение не должно вести к нарушениям законности, к произволу. Поэтому в той части управления должен осуществляться постоянный контроль в целях предотвращения и пресечения нарушений.

Субъект усмотрения должен осознавать, что, несмотря на наличие дискреционного права, его свобода ограничена целым рядом условий, «она осуществляется в рамках законности и поэтому не является ни полной, ни бесконтрольной». Между тем и субъекты, обеспечивающие законность норм осуществления контроля, не должны препятствовать реализации дискреционных прав, сковывать инициативу, предприимчивость, творческий подход в управлении.

Субъекты усмотрения действуют в соответствии с возникшей фактической ситуацией, но они не вправе ошибочно воспринимать ее и допускать фактические ошибки, которые нередко могут вести и к юридическим ошибкам. Дискреционные полномочия предоставляются управленцам не для их собственных выгод и даже не в интересах отдельного гражданина, а в общих интересах. Конечно, никто не застрахован от ошибок, промахов, но они не должны быть совершенно очевидными и существенными. В Уголовном кодексе Республики Беларусь предусмотрена уголовная

ответственность за злоупотребление властью или служебным положением должностными лицами (ст. 424), бездействие должностного лица (ст. 425), служебную халатность (ст. 428). За подобные нарушения, не являющиеся преступлениями, возможна дисциплинарная ответственность. Вероятно, правильным было бы установить и административную ответственность за подобные нарушения.

Дискреционные полномочия предоставляет «законодатель», т.е. тот, кто вправе уполномочивать на совершение управленческих действий. В одном правовом акте могут быть одновременно предусмотрены четкие рамки компетенции и дискреционные полномочия.

Анализ действующего законодательства не позволяет четко определить, какой признак лежит в основе наделения жесткой компетенцией, а в каких случаях должны или могут предоставляться дискреционные полномочия. Все зависит от усмотрения «законодателя». Он выражает свое желание по-разному: в одних случаях прямо указывает вид компетенции, в других — употребляет термины, требующие разъяснения. Например, в статье 84 Конституции Республики Беларусь в большинстве пунктов определяется жесткая компетенция, а в пунктах 15, 23, 25, частично в пункте 26 предоставляются дискреционные полномочия, которые сопровождаются словами «имеет право, вправе». В Законе Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах» преобладающая часть правил, с одной стороны, определяет жесткую компетенцию, с другой — предоставляет широкие возможности в выборе средств, времени, методов, характера и объема действий. Некоторые же термины, такие например, как «осуществляет меры» (ст.ст. 5—7), неопределенно выражают рассматриваемый вид компетенции.

Преобладающая часть норм Особенной части КоАП предусматривает дискреционные полномочия органов, должностных лиц по применению ими санкций. Так, в статьях 56, 142 предусматривается минимальный и максимальный размеры штрафа, в статье 101 предусмотрено лишение права на управление сроком до одного месяца или наложение штрафа.

В Законе Республики Беларусь «Об основах службы в государственном аппарате» (ст.ст. 10, 11) выполнение обязанностей закреплено жестко, осуществление же прав — по усмотрению. Аналогичным образом решается вопрос и в Законе Республики Беларусь «О милиции» (ст.ст. 15, 16) с употреблением слов «имеет право», «предоставляется право».

Для реализации усмотрения в государственном управлении необходима воля субъекта усмотрения, его способность к усмотрению и необходимость применения усмотрения.

Можно выделить несколько видов усмотрения в государственном управлении.

1. По субъектам, реализующим усмотрение, выделяется усмотрение, осуществляемое: а) Президентом Республики Беларусь; б) Советом Министров Республики Беларусь; в) республиканскими органами

государственного управления; г) местными органами государственного управления; д) отдельными должностными лицами.

2. По объекту можно выделить усмотрение: а) при оценке определенных фактов; б) при принятии правовых актов; в) при совершении иных действий: повышения по службе, поощрения, применения мер принуждения.

3. По форме государственного управления существует усмотрение: а) в правотворческой, правоприменительной и иной юридически значимой деятельности; б) при проведении организационных мероприятий; в) при осуществлении материально-технических действий.

4. По областям и сферам государственного управления можно различать усмотрение в сфере: а) хозяйственной; б) социально-культурной; в) административно-политической; г) в иных сферах

Усмотрение в сфере государственного управления является важной его частью, объективным требованием. Без него управление теряет творческий характер, а управленец не будет иметь возможности проявить способности и компетентность.

ТЕМА 2. ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Понятие и признаки правового акта государственного управления

Все виды государственной власти обеспечены соответствующими правовыми актами. Законодательная власть (Национальное собрание Республики Беларусь) принимает законы; судебная власть (судебные органы, исключая Конституционный Суд) — акты правосудия (судебные постановления); Конституционный Суд — заключения; органы прокуратуры — акты прокурорского надзора; исполнительная власть (органы государственного управления) — акты государственного управления (правовые акты управления). Правовые акты управления издаются руководителями палат Национального собрания, судебных органов, органов прокуратуры по управленческим вопросам, выступающими при этом в роли администраторов, управленцев (администрации). Судьи (суды) издают правовые акты управления по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, жалоб или протестов на постановления по делам об административных правонарушениях.

Правовые акты управления тесно связаны с государственным управлением. Государственное управление по существу невозможно без правовых актов. Только в них выражаются конкретные решения управленческих вопросов, проявляются действия органов государственного управления по осуществлению задач и функций государства. Не существует иной формы выражения и закреплению властных волеизъявлений субъектов управления кроме правовых актов. Благодаря правовым актам управления решения государственных органов становятся известными широкому кругу субъектов управленческих общественных отношений и другим лицам и организациям. *Правовыми актами* управления регулируются общественные отношения, определяются права и обязанности их участников. В этих актах властные волеизъявления закрепляются на продолжительный срок. Тем самым государственному управлению придается необходимая стабильность, предоставляется возможность контроля за выполнением актов. Издание правовых актов управления представляет собой часть управленческой деятельности, они имеют важное значение для осуществления государственного управления. Между тем в юридической литературе нет однозначного их определения. Правовые акты управления определяются как официальные решения, средство, основная форма реализации исполнительной власти, волевые действия, документы. Все перечисленные, а также другие термины, посредством которых определяется акт, выражают основные признаки правовых актов управления. Каждый из этих признаков в отдельности не может в полной мере раскрыть суть рассматриваемого явления.

Акты управления являются правовыми, так как с их помощью достигается правовой результат, т.е. осуществляется установление, изменение или отмена правовых норм, возникновение, изменение или прекращение

определенных правоотношений, либо то и другое одновременно. Правовыми актами управления предоставляются права и обязанности в сфере управления. Иначе говоря, правовыми актами управления или устанавливаются нормы (правила), или они применяются. Но в том и другом случаях дается какое-либо предписание, выраженное в юридической форме — указа, постановления, приказа, решения, распоряжения и т.д. Это свидетельствует о том, что правовые акты управления в своем большинстве имеют юридическое значение, т.е. они обязательны к исполнению каждым, кому адресованы (авторитарны), имеют силу актов государства, и их исполнение обеспечиваются государством. Поэтому можно сказать, что правовые акты управления — это и юридические акты. Юридическое значение правовых актов управления различно. В зависимости от этого их можно разделить на несколько групп:

1. Акты, издание которых влечет возникновение, изменение или прекращение административных правовых отношений. В этом случае они выступают как юридические факты. Например, приказ ректора вуза о назначении на должность начальника отдела кадров.
2. Акты, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права. Это акты нормоустановительного характера, например, Положение о нотариате и нотариальной деятельности в Республике Беларусь.
3. Акты, служащие основанием для издания других правовых и неправовых актов управления. Такие акты, как правило, являются разновидностью нормоустановительных.
4. Акты, выступающие как условие действительности других актов (гражданско-правовых, трудовых и т.д.). Например, разрешение милиции на изготовление печати для организации служит условием для заключения договора между организацией и предприятием на изготовление печати. Постановление органа внутренних дел о лишении права на управление транспортными средствами служит основанием для издания приказа о переводе водителя-профессионала на другую работу.
5. Отдельные акты могут играть роль доказательств при рассмотрении некоторых категорий дел в судах и органах государственного управления. Например, решение соответствующего компетентного органа о предоставлении гражданину жилой площади при разрешении гражданско-правового спора в суде.

Наравне с правовыми актами управления могут издаваться акты государственного управления, не имеющие юридического значения. Эти акты во многом схожи с правовыми актами. Они обладают свойствами (признаками) управленческих действий, являются официальными документами, оформляются в виде приказов, решений и т.д. К такого рода актам относятся акты информационно-технического характера. Органы государственного управления информируют о чем-либо соответствующие организации, доводят до них определенные сведения, различные технико-экономические данные. В правовых актах управления могут находиться технические нормы, определяющие правила обращения людей с орудиями,

предметами труда, с техникой. Некоторые ученые называли такие акты нормативно-правовыми, так как соблюдение норм, содержащихся в них, является юридически обязательным (ГОСТы, правила техники безопасности, инструкции по использованию техники и т.п.).

В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» рассматриваемые акты получили название «технические нормативные правовые акты». К ним относятся государственные и межгосударственные стандарты, государственные строительные нормы и правила, государственные классификаторы технико-экономической информации, формы государственной статистической отчетности и указания по их заполнению, отраслевые стандарты, утвержденные (введенные в действие) в установленном законодательством Республики Беларусь порядке.

Правовые акты управления являются одним из видов правовых актов государства. Они обладают всеми их признаками и имеют свои особенности.

Правовые акты управления, как и самоуправление — подзаконны, издаются на основе и во исполнение законов и актов вышестоящих органов государственного управления. В них могут содержаться определенные правила поведения (предписания), веления государственного органа или должностного лица. С помощью актов управления исполняются законы, претворяются в жизнь государственные задачи, осуществляется расстановка кадров, направляется деятельность организаций и людей по достижению конкретных результатов. Ими конкретизируются и детализируются положения законов, регулируются не урегулированные законом общественные управленческие отношения.

Подзаконность актов управления подчеркивает верховенство законов и наличие иерархии правовых актов. Акты вышестоящих органов государственного управления имеют приоритет над актами нижестоящих органов. Подзаконность означает, что акты управления должны соответствовать законам и актам вышестоящих органов как по содержанию и форме, так и по порядку их издания, должны быть в пределах компетенции органа (должностного лица), издающего акт.

Подзаконность, кроме того, означает, что правовые акты управления являются исполнительными решениями. Их издание направлено не просто на исполнение законов и актов вышестоящих органов государственного управления, а на исполнение путем решения возникающих управленческих вопросов.

В то же время следует отметить, что термин «решение» в законодательстве и научной литературе понимается неоднозначно; как определенный вывод, заключение (умозаключение), утверждение или действие, как правовой акт, как вид (форма) актов, как совокупность актов. Иначе говоря, этот термин многоаспектный.

Решения как умозаключения (текст акта, его содержание) становятся актами, когда их облачают в юридическую форму — приказ, постановление, распоряжение и т.д. Такие решения первичны и выступают в роли содержания

актов, т.е. принимаются (формулируются) раньше, до оформления их в виде акта.

Правовой акт без решения не просто является бессодержательным, а носит характер абстракции. Это особенно очевидно при принятии решений коллегиальными органами. Такие решения становятся правовыми актами нередко по истечении определенного времени, исчисляемого днями, после надлежащей доработки и придания им формы актов.

Решения как правовые акты являются исполнительными. Решениями в форме правовых актов являются акты местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов (исполкомов) (см. ст. 122 Конституции Республики Беларусь). В Конституции Республики Беларусь слово «решение» используется также для обозначения совокупности актов.

В ряде случаев, предусмотренных законами, правовые акты управления издаются на основании актов судов, органов прокуратуры. Так, на основании заключения Конституционного Суда Республики Беларусь о признании не соответствующим Конституции того или иного акта орган государственного управления отменяет свой акт или вносит в него необходимые изменения и дополнения. На основании постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении или дисциплинарного производства, компетентными органами государственного управления принимаются акты о привлечении к административной или дисциплинарной ответственности.

Правовые акты управления могут приниматься и на основании усмотрения.

Орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания, вправе принять акт об освобождении от административной ответственности по своему усмотрению, но с учетом обстоятельств, оговоренных в КоАП, он может в пределах санкции избрать одно из предусмотренных взысканий.

Правовые акты управления издают управляющие, т.е. те, кто призван осуществлять государственное управление. К ним относятся, в первую очередь; органы государственного управления и их должностные лица, а также руководители судов и прокуроры, руководители представительных органов при реализации функций государственного управления, судьи по административным делам и исполнительным производствам, общие суды по результатам рассмотрения жалоб (протестов прокурора) на постановления по делам об административных правонарушениях.

Правовые акты управления являются односторонними властными актами. Это проявляется в том, что содержание акта отражает волю одной стороны управленческих общественных отношений, как правило, органов государственного управления. Между тем односторонность не означает, что в актах не могут быть учтены предложения (воля) других субъектов правоотношения. Целый ряд актов издается на основании пожеланий указанных субъектов.

Преобладающее большинство правовых актов управления отличается оперативностью, принимается быстро, вовремя исправляется.

Правовые акты управления имеют организующий характер. С помощью их упорядочивается и налаживается деятельность управляемых субъектов, объединяются их усилия на выполнение наиболее важных задач, укрепляется законность, порядок и дисциплина.

Таким образом, правовые акты управления — это:

- 1) юридические акты;
- 2) исполнительные решения;
- 3) авторитарные решения;
- 4) подзаконные официальные решения;
- 5) односторонние веления;
- 6) умышленные волевые действия администрации;
- 7) форма управленческой деятельности;
- 8) важная форма выражения, проявления компетенции государственного органа;
- 9) видоизменяющие, устанавливающие, прекращающие общественные отношения;
- 10) организующие решения.

Под правовыми актами управления следует понимать декреты, указы, постановления, распоряжения, указания и другие документы установленного вида, в устной или иной форме закрепляющие решения компетентных органов (должностных лиц), направленные на установление, изменение или отмену правовых норм, на возникновение, изменение или прекращение правовых отношений в процессе осуществления государственного управления.

2.2. Классификация правовых актов управления и их формы.

Наиболее распространенная классификация по следующим критериям:

- 1) по юр. свойствам
- 2) по органам, их издающим,
- 3) по времени действия
- 4) по порядку издания.

По юридическим свойствам правовые акты управления делятся на нормативные и индивидуальные.

1. НПА являются официальными документами установленной формы, издаются в пределах компетенции уполномоченного государственного органа, издаются с соблюдением предусмотренной процедуры. Специальными признаками НПА является то, что они содержат общеобязательные нормы права, рассчитаны на неопределенный круг лиц, на неоднократное применение, регулируют определенный вид общ. отношений. Являются важнейшим источниками права. Могут содержать нормы не только административного, но и других отраслей права. Общие требования, предъявляемые к НПА:

- 1) соответствие их принципам нормотворческой деятельности

- 2) соответствие актов нижестоящих гос. органов актам Главы государства и вышестоящих гос. органов
- 3) приоритет общепризнанных принципов Международного права
- 4) защита прав и свобод, законных интересов граждан
- 5) их принятие уполномоченным на то органом в пределах своей компетенции.

Нормативные акты управления можно классифицировать по различным основаниям: по органу, принимающему их; по виду (нормативный/смешанный характер); по адресатам;

2. Индивидуальные акты не содержат норм права, принимаются по конкретным вопросам и имеют четко определенного адресата. Индивид. акты: правоохранительные и юрисдикционные акты; оперативно-исполнительные (акты применения права) и правоохранительные (в сфере управления, охрана прав от нарушения).

По органам, их издающим: 1) Президент издает декреты, указы и распоряжения. 2) Совет Министров РБ - постановления 3) Председатель Совета Министров издает распоряжения 4) Министерства, гос. комитеты - приказы и инструкции 5) Местные исполнительные комитеты и местные администрации принимают решения 6) Председатель исполкома издает распоряжения 7) Руководители предприятий, учреждений и организаций - приказы и распоряжения.

По времени действия: постоянного и временного действия. **По порядку издания:** коллегиальные и единоличные.

Правовые акты управления могут издаваться в следующих формах:

- 1) письменной;
- 2) устной;
- 3) конклюдентной;
- 4) в форме молчания.

Письменная форма издания правовых актов занимает господствующее положение. Она придает управлению определенную стабильность и упорядоченность, позволяет фиксировать, закреплять информацию документально. Акты в письменной форме являются разновидностью служебных документов.

Действующее законодательство четко не определяет, в какой форме должны издаваться акты управления. Однако анализ отдельных норм права позволяет сделать вывод, что декреты, указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров, приказы республиканских органов управления, решения местных исполнительных комитетов, постановления о привлечении к административной ответственности могут издаваться только в письменной форме. Распоряжения Президента, Премьер-министра Республики Беларусь, председателя местного исполнительного комитета (руководителя местной администрации) также должны иметь только письменную форму. Не могут иметь иной формы, кроме письменной, нормативные акты управления.

Издание актов в письменной форме требует соблюдения определенных правил, реквизитов, техники. Это более сложный процесс по сравнению с изданием актов в устной форме.

Устные управленческие акты также направлены на возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Они наиболее оперативны, с их помощью решаются разнообразные управленческие вопросы.

Акты в устной форме широко применяются при непосредственном и оперативном руководстве в армейских условиях, в руководстве производственно-хозяйственной деятельностью и т.д. В этой форме акты могут издаваться руководителями (должностными лицами) любого ранга, от Президента Республики Беларусь до руководителя самого низкого управленческого звена, т.е. руководителями, наделенными властными полномочиями. Обладают подобным правом и представители власти по отношению к неподчиненным по службе лицам.

Виды (формы) подобных актов многочисленны и правом не определяются. Главная их суть, как и письменного акта, состоит в том, что они должны иметь определенное решение, требование, предписание, указание, т.е. властное волеизъявление полномочного на то лица. Устные решения могут приниматься (даваться) непосредственно во время личной беседы с подчиненным, на заседании или совещании, по телефону или с использованием иных технических средств.

Таким образом, акты управления, издаваемые в устной форме, занимают существенное место в системе правовых актов рассматриваемой категории и в целом в системе государственного управления, они многочисленны, с их помощью оперативно решается большое количество вопросов. Обязательность (авторитарность) их исполнения приближает их к письменным актам. В случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения устных актов возможно применение мер принуждения, в том числе и мер ответственности. Немаловажное место в системе правовых актов управления занимают конклюдентные акты. Вопрос о них, как и об устных актах, не получил надлежащего освещения в административно-правовой литературе.

Конклюдентный акт — это действия лица, выражающие его волю, но не в форме письменного или устного волеизъявления, а в поведении или в иной форме, по которой можно сделать заключение о таком намерении. Термин «конклюдентный» больше присущ гражданскому праву. Его нормами регулируется совершение различных конклюдентных действий — сделок.

В сфере административного права рассматриваемый термин применяется к актам управления (управленческим действиям), в которых выражается властная воля соответствующих государственных органов (лиц) не в устной или письменной форме, а путем жестов, световых и звуковых сигналов, знаков, например, дорожного движения, и т.п.

Конклюдентные акты управления по юридической силе не однородны. Многие из них носят информационный характер. Они применяются в местах использования речного флота, для обеспечения безопасности дорожного движения, безопасности движения воздушных средств передвижения и т.д.

Ряд таких актов носит запрещающий и разрешающий характер и в случаях их несоблюдения обеспечивается санкциями.

Таким образом, конклюдентные акты в системе правовых актов не столь многочисленны и распространены, как письменные или устные. Между тем их роль в вышеперечисленных отдельных сферах управленческой деятельности весьма велика.

В некоторых странах существуют так называемые подразумеваемые правовые акты управления. Они вытекают из молчания, сохраняемого органом управления (должностным лицом), администрацией. В Республике Беларусь подобное относится к принятию законов. Так, в соответствии с частью 4 статьи 100 Конституции Республики Беларусь Совет Республики должен рассмотреть законопроект, переданный Палатой представителей в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным — десяти дней. В случае нерассмотрения законопроекта в указанные сроки закон считается одобренным Советом республики. По части 6 статьи 100 Конституции Республики Беларусь закон, принятый Палатой представителей и Советом Республики, представляется Президенту Республики Беларусь на подпись. Если Президент не возвращает его на протяжении двух недель, то закон считается подписанным.

2.3. Структура правового акта управления. Требования, предъявляемые к правовым актам управления

Правовые акты управления имеют свою структуру, элементы, составные части которой могут быть формального и материального порядка. К элементам первого вида относятся реквизиты, представляющие собой внешние формальные атрибуты правового акта. Такие атрибуты подчеркивают его внешнюю форму. Материальные элементы выражают содержание правового акта управления, т.е. внутреннее его состояние, то, что он в себе содержит.

В научной литературе и законодательстве рассматриваемые атрибуты называются по-разному. В общетеоретической литературе и Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» их включают в понятие законодательной (нормотворческой) техники, составных частей правового акта, в административно-правовой литературе — в качестве структуры, содержания правового акта управления.

В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в инструкциях по делопроизводству в тех или иных органах государственного управления определяется примерная структура правовых актов управления. Так, в соответствии с названным Законом к обязательным реквизитам правового акта относятся:

- вид акта управления;
- название, обозначающее предмет регулирования;
- дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер;
- подписи лиц (лица), официально уполномоченных (уполномоченного) подписывать соответствующие правовые акты управления.

В некоторых видах актов (например, в постановлениях, выносимых по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях) могут быть и несколько иные реквизиты.

Вид (форма) правового акта управления предписывается каждому органу государственного управления, его издающему. Орган (должностное лицо) не самостоятелен в выборе вида (формы) акта, у него нет на это дискреционного права. Избрание иного вида (формы) акта, отличного от предписанного, может повлечь утрату соответствия формы и содержания акта, а также внести путаницу в систему правовых актов управления.

В правовом акте управления обязательно указывается дата, его регистрационный номер и место принятия (издания) акта. Этот реквизит следует за названием вида акта и органа, его издавшего. В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» рассматриваемый реквизит назван четвертым, т.е. после названия вида (формы) правового акта. Фактически во всех актах управления он следует третьим.

Четвертый реквизит правового акта — его название, т.е. заголовок, отражающий предмет правового регулирования и его основное содержание. Заголовок должен быть кратким, но точно отражать содержание документа. Образуется он, как правило, с помощью отглагольного существительного в предложном падеже и начинается предлогом «О», «Об».

По Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» реквизиты не входят в понятие структурных элементов (единиц) правового акта. Структурными элементами (единицами) нормативного правового акта рассматриваются только составные части содержания: преамбула и текст, который может подразделяться на статьи или пункты. Последние могут объединяться в главы и разделы (преамбула не входит в понятие текста).

В структуре акта за четвертым реквизитом следует текст, содержание правового акта.

Без текста (содержания) не может быть самого акта. Содержание акта также имеет (может иметь) свою структуру. Как правило, он состоит из преамбулы (вступительной, констатирующей части) и резолютивной (постановляющей, заключительной части). В преамбуле содержится информация о причинах, мотивах, условиях и целях (основаниях) принятия правового акта, предмете и методе его правового регулирования. В резолютивной части излагаются выводы, предложения, решения, распоряжения, просьбы, предписания. Между названными частями должно быть смысловое соответствие.

Первая часть текста, т.е. преамбула, не обязательна. Она может отсутствовать. Между тем, любой правовой акт должен иметь повод, побудительную причину. Последняя может подразумеваться или, что лучше всего, закрепляться (отражаться) в самом акте. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 28) записано, что преамбула, вступительная часть может иметь место. Для ряда же актов подобное

требование имеет обязательный характер, например, для акта о наложении дисциплинарного, административного или иного взыскания.

Первая часть, в которой может идти речь о собранных материалах, их анализе, о выявленных недостатках, должна способствовать определению второй части. Она является как бы основой, базой для второй части текста. Резолютивная часть должна соответствовать первой части и вытекать из нее.

После этого начинается заключительная часть. В переходе от первой ко второй части применяется форма изложения текста от первого, третьего лица единственного числа («постановляю» «постановляет», «предлагает», «решает»). Названные термины пишутся заглавными буквами. Они, как правило, соответствуют виду правового акта.

Вторая часть текста правового акта может подразделяться на статьи или пункты, которые могут объединяться в главы и разделы, а кодифицированные нормативные акты — в общую и особенную части. Такие элементы образуют структуру текста, а не самого правового акта. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» структура текста названа структурой правового акта. Подобный подход имеет право на существование. Статьи, главы и разделы должны иметь названия. Статьи, пункты и главы обозначаются арабскими цифрами, а разделы — римскими.

Название статьи пишется строчными буквами в той же строчке, что и ее номер, после номера ставится точка.

Статьи могут подразделяться на части (абзацы) или пункты, части — на пункты или абзацы, пункты — на подпункты или абзацы, подпункты — на части или абзацы.

Абзац — часть текста, представляющая собой смысловое единство, выделяемое отступом в первой строке и начинающаяся со строчной буквы, кроме первого абзаца части, который начинается с прописной буквы. Абзацы заканчиваются точкой с запятой, кроме первого абзаца, соответствующего структурной элемента, который заканчивается двоеточием, и последнего абзаца, который заканчивается точкой.

Подпункты — это абзацы, являющиеся составной частью пункта и обозначаемые несколькими арабскими цифрами с точками после каждой из них, первая из которых обозначает номер пункта (1; 1.1, 1.2..., 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3...).

Главы объединяют в себе статьи (пункты) этого акта. Они обозначаются арабскими цифрами и должны иметь название, которое пишется прописными буквами и размещается в центре строки. Разделы объединяют главы и обозначаются римскими цифрами. Часть — это абзац или несколько абзацев, которые начинаются с прописной буквы и заканчиваются точкой.

Правовые акты управления могут состоять из одной фразы. В таком случае в первой ее части желательно излагать основание или причины издания акта, а во второй — решение, распоряжение, предписание.

Текст правового акта управления также может содержать только резолютивную часть без констатирующей.

Текст пунктов начинается с глагола в неопределенной форме с последующим указанием исполнителя и предписываемых действий («Обязать Министерство...», «Поручить Министерству...») или с указания исполнителя и конкретного действия, выраженного глаголом в неопределенной форме («Министерству экономики предусмотреть...», «Министерству финансов выделить...»). Если в пункте не предусматривается определенный исполнитель, то начинается он с глагола в неопределенной форме («Установить...», «Утвердить...», «Считать...», «Образовать...», «Предоставить...»).

В актах, устанавливающих права и обязанности (положение, устав, инструкция, правила и др.), содержащих описание, подтверждение фактов, оценку деятельности, используется форма изложения от третьего лица единственного или множественного числа («Министерство осуществляет...», «Главный инженер имеет право...», «Министерство предлагает...»).

В акте должны быть определены реальные сроки исполнения. Нельзя указывать такие сроки исполнения, как «немедленно», «в кратчайший срок». Нежелательно указывать временной период — в IV квартале 2000 г., в декабре 2000 г., в трехмесячный, в двухнедельный срок. На практике встречаются указания таких сроков. Указание же конкретных сроков позволяет лучше проверить исполнение предписаний.

Структура постановляющей части акта должна обеспечивать последовательное изложение сути документа, начиная с наиболее существенных пунктов и заканчивая второстепенными. Группировать пункты следует по их содержанию, с тем чтобы обеспечить комплексное и законченное освещение каждого вопроса.

Необходимо стремиться к равномерному использованию разнообразных предписаний, рекомендаций, поручений, заданий, к их видоизменению в зависимости от адресатов и особенностей регулируемых отношений. Текст акта должен излагаться лаконично, простым и ясным языком, исключающим различное толкование положений (норм), но с соблюдением официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии. Терминология должна формироваться с использованием общепонятных слов и словосочетаний. Одни и те же термины должны употребляться в одном значении и иметь единую форму.

Специальные обозначения используются в акте только в том понимании, в каком они употребляются в соответствующей специальной области. В случае же необходимости специальные обозначения поясняются в самом правовом акте.

Важным требованием, предъявляемым к тексту акта, является его стилистическое оформление. В тексте не допускается употребление просторечий и экспрессивных форм разговорной речи, употребление в одном и том же смысле разных понятий (терминов), иноязычных заимствований при наличии равнозначных слов и терминов в белорусском или русском языке, нечетких словосочетаний, обобщенных рассуждений, восклицаний и призывов, аббревиатур, кроме общеизвестных, а также ненормативной лексики.

Правовой акт управления должен быть подписан официально уполномоченным лицом (лицами). Подпись — обязательный реквизит правового акта. В состав подписи входит: наименование должности лица, подписывающего документ, личная подпись и ее расшифровка (инициалы, фамилия) или только инициал имени и фамилия. Не допускается подписание акта с проставлением предлога «за» или косой черты перед наименованием должности. Если акт подписывается одним из заместителей, то указывается «заместитель» или «первый заместитель». Отдельные правовые акты управления подписываются несколькими лицами. В таких случаях подписи располагаются одна под другой в последовательности, соответствующей занимаемой должности. Так, постановление по делу об административном правонарушении подписывается председательствующим в коллегиальном органе (административной комиссией) и ответственным секретарем комиссии.

Некоторые правовые акты требуют соответствующего утверждения, например, положения, уставы, инструкции и т.д. Такие акты утверждаются руководителем, в компетенцию которого входит решение вопросов, изложенных в этих документах. Утверждение производится посредством применения грифа «Утверждаю» или издания соответствующего распорядительного документа (акта).

Если утверждение осуществляется конкретным должностным лицом, то гриф утверждения состоит из следующих элементов: слово «Утверждаю», наименование должности, подпись, инициалы и фамилия лица, утвердившего акт, дата утверждения.

В случаях утверждения распорядительным документом, т.е. другим правовым актом, гриф утверждения состоит из следующих элементов: слова «Утверждено», названия правового акта в именительном падеже, его даты и номера, т.е. один правовой акт утверждается другим правовым актом. Получается принятие (издание) двух правовых актов. Каждый из них имеет свою юридическую силу, и по содержанию они разные.

2.4.Порядок принятия правовых актов управления. Действие правовых актов управления. Юридическая сила правовых актов управления

Действие правовых актов управления выражается в порождении ими юридических последствий, в установлении, изменении или отмене правовых норм, возникновении, изменении или прекращении определенных правоотношений. Порядок вступления нормативных правовых актов в силу урегулирован Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Положением «Об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь». Сроки вступления актов в силу не одинаковы. Одни акты вступают в силу со дня их принятия, другие — через десять дней после опубликования, третьи — со дня включения в Национальный реестр, четвертые — со дня опубликования, пятые — в срок, оговоренный в самом акте.

Со дня принятия вступают в силу, как правило, акты ненормативного характера; через десять дней после официального опубликования вступают в силу декреты Президента Республики Беларусь; со дня включения в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь вступают в силу указы Президента, постановления Правительства Республики Беларусь и иные нормативные правовые акты управления; со дня опубликования вступают в силу декреты, указы Президента, постановления Правительства Республики Беларусь, если в них это закреплено, а также нормативные правовые акты, которые касаются прав, свобод и обязанностей граждан. В самом правовом акте может быть оговорен и иной срок вступления его в силу, например, с момента подписания. В правовом акте управления может быть установлено вступление его в силу по пунктам, статьям.

По общему правилу правовые акты управления не имеют обратной силы, т.е. они не распространяют свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, за исключением случаев, когда ими осуществляется смягчение или отмена ответственности граждан или иным образом улучшается положение лиц, на которых распространяется действие акта. В отдельных случаях в самом акте может прямо предусматриваться распространение действия на отношения, возникающие до его вступления в силу.

Правовые акты управления, вступившие в силу, действуют, как правило, постоянно (бессрочно), пока не будут отменены. Некоторые могут иметь временный характер и действуют в рамках оговоренного в них срока. Временный срок действия может быть установлен для всего акта или его частей. В этом случае в акте (его части) указываются сроки действия акта или событие, при наступлении которого акт утрачивает силу. По истечении указанного срока или при наступлении события акт (его часть) автоматически утрачивает силу. До истечения установленного срока орган (должностное лицо), принявший (издавший) акт, может продлить его действие на новый срок или придать ему бессрочный характер. Постоянный или временный характер действия правового акта не является препятствием для приостановления или прекращения его состояния, т.е. отмены.

Иногда правовые акты издаются в новой редакции с учетом внесенных изменений и дополнений. Такой подход в отдельных случаях оправдан. Он позволяет иметь четкое и целостное представление о правовом акте на соответствующий период времени. В то же время подобный способ оставляет в действии акт, принятый в прошлом, т.е. дата принятия акта остается первоначальной.

Действие правовых актов управления имеет и пространственные пределы. Акты республиканских органов, других органов, находящихся в центре, распространяют свое действие на всю территорию республики. Акты органов, призванных осуществлять местное управление и самоуправление, действуют в рамках соответствующей административно-территориальной единицы — области, района, города, поселка, сельсовета. Акты органов, не подчиненных местным исполкомам, могут быть и межтерриториального

характера, распространять свое действие на определенные территории, например, органов железнодорожного и воздушного транспорта.

Действие нормативных правовых актов Республики Беларусь распространяется на граждан и юридических лиц Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, которые находятся на территории Республики Беларусь, за исключением случаев, установленных законом и международными договорами Республики Беларусь.

Действующим является акт, который обладает юридической силой, то есть вступил в силу. Декреты Президента вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования, если в них не указан иной срок. Указы Президента, постановления Совета Министров и иные акты органов исполнительной власти, имеющие нормативный характер, вступают в силу со дня включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Правовые акты государственных органов, не имеющие нормативного характера, вступают в силу со дня их принятия, если в этих актах не установлен иной срок.

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования. При этом, как правило, акты публикуются после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь.

Акт действует либо до истечения установленного срока его «жизни», либо до его официального изменения или отмены.

Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям: внесение соответствующих изменений и дополнений в текст ранее изданного правового акта, что встречается довольно часто в управленческой практике; новая редакция акта; прекращение действия акта (утрата им силы) ввиду принятия нового акта по данному вопросу; истечение срока действия акта. Несоблюдение установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов может дать основания для признания их недействительными. Однако до наступления такого рода юридического последствия, влекущего за собой утрату актом юридической силы, возможны некоторые другие варианты.

Наиболее серьезным является признание акта недействительным по различным обстоятельствам негативного характера. В этом случае происходит отмена акта в установленном порядке.

Правовые акты управления, вступившие в силу, обладают правовым свойством, получившим название юридическая сила. Такое свойство означает, что акт должен действовать, влиять на общественные процессы, исполняться. Любой акт управления имеет подобное качество, ибо на него распространяется презумпция правильности (действительности). Он находится в рассматриваемом состоянии до установленного срока его действия или отмены.

Юридическую силу актов можно установить при сопоставлении с другими правовыми актами, существующими в государстве: законами, судебными решениями, актами прокурорского надзора, а также в их действии, исполнении.

Законы имеют большую юридическую силу:

во-первых, потому, что они издаются органами, находящимися на более высокой ступени по сравнению с органами государственного управления, принимающими правовые акты управления;

во-вторых, акты управления издаются на основании законов, в соответствии с ними, т.е. они являются подзаконными;

в-третьих, актами управления невозможно ни изменить, ни дополнить, ни отменить закон.

Правовые акты управления по юридической силе уступают судебным решениям:

во-первых, по причине возможности их отмены;

во-вторых, в связи с возможностью применения силы (принуждения) при их исполнении;

в-третьих, потому, что актом управления нельзя отменить или изменить судебное решение.

Судебное решение не может быть отменено или изменено самим судом (судьей), вынесшим его, ни при каких обстоятельствах (условиях), даже если суд (судья) признает свою ошибку в принятом акте. Управленческий акт может быть отменен (изменен) при наличии условий, указанных выше. Исполнение судебного решения возможно с более широким применением силы (принуждения) по сравнению с исполнением акта управления, для которого существуют, как будет показано ниже, определенные ограничения.

Акт управления может являться фактом для принятия судебного решения, равно как и судебное решение может служить основанием для издания акта управления. Однако актом управления невозможно отменить или изменить судебное решение. Напротив, в предусмотренных законодательством случаях возможна отмена судебными решениями актов управления или признание их незаконными. Например, суд вправе по жалобе или протесту отменить постановление административной комиссии (иного органа, должностного лица) о наложении административного взыскания и направить дело на новое рассмотрение или отменить постановление и прекратить дело.

Акты прокурорского надзора превалируют по юридической силе над актами управления. С помощью протестов оспариваются акты управления. Принесение протеста приостанавливает исполнение акта до рассмотрения протеста.

Юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждены. Правовые акты управления вышестоящего органа управления (должностного лица) имеют большую юридическую силу по отношению к актам нижестоящих государственных органов (должностных

лиц). Новые правовые акты управления имеют большую юридическую силу по отношению к ранее принятым (изданным) по тому же вопросу и тем же государственным органом (должностным лицом). Следует обратить внимание и на тот факт, что правовой акт управления, принятый (изданный) органом государственного управления (должностным лицом), имеет большую юридическую силу по сравнению с актами государственных органов (должностных лиц) одного уровня, когда государственный орган (должностное лицо), который принял (издал) такой акт, специально уполномочен на регулирование соответствующей области общественных отношений.

Акты управления издаются для того, чтобы они действовали, исполнялись. Однако не все из них действуют в полную силу и вызывают те юридические последствия, ради которых они издавались. Причины здесь могут быть разные. Одна из них нередко находится в самих актах, их содержании, в возможностях воздействовать на те, или иные общественные процессы, явления, поведение людей. Большинство актов принимается адресатами как должные, полезные и добровольно исполняются, другие - отвергаются, т.е. не исполняются. Поэтому предусмотрены различные способы и средства, понуждающие субъектов к их исполнению.

Каждый правовой акт управления содержит в себе обязательную силу, так как в нем выражается односторонняя воля, повеление (предписание) государственного органа (должностного лица) и необходимость его исполнения. Вероятно, основываясь на этом, административно-правовая литература обычно подчеркивает факт не только неукоснительности, беспрекословности исполнения акта управления, но и применения силы (принуждения, ответственности) в случае его неисполнения. Однако правовые акты управления не все одинаковы. Среди них есть и рекомендательные. Более того, некоторые из них создают полномочия, и юридический результат наступает независимо от принудительного исполнения акта.

Принудительное исполнение связано с применением определенных силовых мер воздействия, правовых санкций. Оно должно быть законным, т.е. применяться в соответствии с действующим законодательством и лишь в том случае, если очевидно неисполнение акта управления или его отдельных предписаний при возможности исполнения. Наличие самого факта неисполнения не влечет за собой автоматического применения принуждения. Первоначально должны быть выяснены причины сознательного неисполнения, целесообразность и возможность принудительного исполнения. Нередко принудительное исполнение сопряжено с изданием акта управления, исполнение которого также потребует применения иных мер воздействия.

ТЕМА 3. КОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

3.1 Понятие контроля как способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Принципы контроля. Виды контроля

Государственный контроль – деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров.

Контроль за субъектами административного права возник давно, вместе с появлением государственного управления. Его необходимость вытекает из потребности получения сведений о качестве деятельности, выявления отклонений и просчетов рассматриваемых субъектов от соответствующих правовых норм. Контроль помогает выявить недостатки в содержании принимаемых решений, в организации и стиле работы носителей исполнительной власти, изучить качества его работников, дисциплинирует субъектов 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.

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

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

Законность считается соблюденной, когда:

1) 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;

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

В зависимости от объема и содержания государственный контроль делится на общий (охватывает все направления деятельности подконтрольного объекта) и специальный (осуществляется по какому-либо конкретному направлению деятельности, какому-либо конкретному вопросу – финансовый, таможенный, санитарный, экологический и др.).

В зависимости от направленности и организационно-правовых форм государственный контроль делится на внешний (осуществляется в отношении объектов, непосредственно не подчиненных контролирующему органу) и внутренний (осуществляется в пределах системы данного органа исполнительной власти или иного органа).

В зависимости от стадий осуществления деятельности контроль может быть: предварительным, текущим, последующим.

В зависимости от временного режима контрольной деятельности - постоянным (систематическим) и временным (периодическим).

Государственный контроль основывается на общих (конституционных) принципах — законности, демократизме, гласности и др., а также на специальных принципах контроля. К ним следует отнести:

- 1) экономичность;
- 2) объективность;
- 3) действенность (результативность);
- 4) своевременность (оперативность);
- 5) постоянство и систематичность.

Государственный контроль должен быть объективным, беспристрастным. В этом его главная цель. Важным принципом контроля является его действенность, результативность. Он проявляется в получении конечного итога. Каким может быть этот итог — не столь важно.

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

Соблюдение принципа 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.

В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль, и характера их полномочий можно выделить: 1) контроль Президента Республики Беларусь; 2) контроль органов представительной (законодательной) власти; 3) контроль органов государственного управления; 4) контроль органов судебной власти.

1) Президент Республики Беларусь обладает огромным объемом полномочий, которые закреплены в Конституции Республики Беларусь. Именно ими и предопределены контрольные полномочия Президента. Практически нет таких сфер и областей в государственном управлении, в которых Президент не выполнял бы ответственные функции и не обладал государственно-властными полномочиями.

Президент Республики Беларусь определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение в жизнь которой возлагается на соответствующие органы государственного управления. Он формирует Совет безопасности и Администрацию Президента и назначает высшее командование Вооруженных Сил Республики Беларусь. Президент имеет возможность осуществлять повседневный контроль за деятельностью Правительства и других органов государственного управления, поскольку возглавляет Совет безопасности и вправе председательствовать на заседаниях Правительства. Это позволяет ему не только участвовать в обсуждении различных вопросов, вносить свои предложения, но и непосредственно

контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений Советом Министров Республики Беларусь по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

Важные функции и полномочия по обеспечению конституционных полномочий Президента Республики Беларусь осуществляет Комитет государственного контроля. Он является государственным органом, образуемым Президентом и осуществляющим контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, палат Национального собрания, Совета Министров и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Комитет государственного контроля в пределах своей компетенции координирует контрольную деятельность республиканских органов государственного управления, осуществляющих финансово-экономический контроль в республике, которые в своей деятельности подотчетны органам Комитета государственного контроля по вопросам, относящимся к компетенции Комитета госконтроля.

В процессе проведения проверок Комитет государственного контроля имеет право требовать от министерств и других республиканских органов государственного управления, а также от предприятий, учреждений, организаций необходимую для проверок информацию, документы, объяснения: вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу выявленных нарушений законодательства; указывать на недостатки, допущенные должностными лицами, делать им предупреждения, обязывать устранить допущенные нарушения, передавать материалы о нарушениях на обсуждение трудовых коллективов, на рассмотрение государственных органов.

Президент обладает важными контрольными полномочиями. Он является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Именно этим предопределены контрольные полномочия Президента. Практически нет таких сфер и областей в государственном управлении, в которых Президент не выполнял бы ответственные функции и не обладал государственно-властными полномочиями.

2) Контроль органов представительной власти определяется с соблюдением ст.6 Конституции Республики Беларусь, закрепляющей принцип разделения властей. Государственные органы в пределах своих полномочий

самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

В самой Конституции Республики Беларусь имеются определенные, хотя явно недостаточные и неразвернутые положения и нормы о контрольных функциях Национального собрания.

Правительство ответственно перед Парламентом Республики Беларусь.

Палата представителей осуществляет контроль за деятельностью Правительства по разработке республиканского бюджета, рассматривает проекты законов об утверждении республиканского бюджета и отчет о его исполнении, об основах социальной защиты, о принципах регулирования труда и занятости, об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, о принципах осуществления отношений собственности и др.

Совет Республики дает согласие на назначение Президентом Председателя и членов Правления Национального банка.

Совет Министров в порядке, определенном законодательством, представляет в палаты Национального собрания Республики Беларусь и их органы по их требованию, а также по собственной инициативе документы и материалы, связанные с деятельностью Правительства Республики Беларусь.

Совет Министров в целях учета интересов Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц в соответствии с законодательством определяет вместе с местными Советами депутатов степень и порядок их участия в выполнении общегосударственных программ, совместных проектов, рассматривает предложения этих Советов.

Местные Советы депутатов осуществляют значительный объем контрольных полномочий в области государственного управления. Исполнительные комитеты подотчетны соответствующим Советам депутатов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Исполнительный комитет разрабатывает и вносит в соответствующий Совет депутатов схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью; проекты планов экономического и социального развития, местных программ, местного бюджета; предложения по охране общественного порядка и прав граждан; принимает меры по осуществлению планов, программ и бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении.

Исполнительный комитет организует выполнение решений Совета и вышестоящих государственных органов, собственных решений. Совет депутатов не реже одного раза в год заслушивает отчет исполкома.

Из вышеизложенного следует, что в системе специально-юридических гарантий законности судебный контроль занимает важное место. Обеспечение законности правовых актов является неременным условием успешного проведения социально-экономических реформ, построения правового государства и формирования гражданского общества. Таким образом, содержанием судебного контроля является проверка судом при рассмотрении административных дел и споров соответствия или несоответствия действий и

актов органов исполнительной власти и их должностных лиц требованиям закона.

3.2 Президентский контроль

Контрольные полномочия Президента Республики Беларусь

Контрольные полномочия Президента Республики Беларусь в сфере исполнительной власти обусловлены его конституционным статусом как Главы государства, гаранта Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина, поэтому речь идет о его конституционных контрольных полномочиях.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

- а) непосредственный контроль Президента Республики Беларусь;
- б) президентский контроль через соответствующие президентские структуры.

Главными направлениями контрольной деятельности Президента Республики Беларусь являются следующие:

- 1) контроль в процессе формирования органов управления;
- 2) контроль за численностью, структурой аппарата государственного управления, организационно-правовыми формами, методами и стилем его работы; контроль за инвестиционной деятельностью органов управления;
- 3) контроль за обеспечением и охраной прав граждан и общественных организаций в области государственного управления;
- 4) контроль за исполнением законов Национального собрания, соблюдением законности и государственной дисциплины.

Непосредственный контроль Президента осуществляется, прежде всего, в области подбора и расстановки кадров на республиканском уровне. Президент Республики Беларусь определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, формирует Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления. Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом. Президент с согласия Палаты представителей Национального собрания назначает на должность и освобождает от должности Премьер-министра, определяет структуру Правительства.

Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров, председателей государственных комитетов и других членов Правительства, принимает решения об отставке Правительства или его членов, назначает руководителей республиканских органов управления, ведомств, служб, представителей в иностранных государствах и др.

Он формирует Совет Безопасности и Администрацию Президента, главными задачами которой являются наряду с другими обеспечение проведения государственной кадровой политики и идеологии, координация деятельности

подотчетных Президенту Республики Беларусь государственных органов в области государственной кадровой политики и идеологии.

В соответствии со ст. 84 Конституции Республики Беларусь Президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства. Это позволяет ему не только участвовать в обсуждении различных вопросов, вносить свои предложения, но и непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений Правительства Республики Беларусь по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

Осуществляя контроль за деятельностью Правительства, Президент имеет право, в частности, отменять постановления и распоряжения Правительства, если они противоречат Конституции Республики Беларусь.

Президент в определенном Конституцией порядке вправе приостанавливать решения местных Советов депутатов в случае несоответствия их законодательству.

В осуществлении конституционных полномочий Президента велика роль Комитета государственного контроля. Он является государственным органом, образуемым Президентом и осуществляющим контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением законов, актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Должностные лица Комитета государственного контроля и его территориальных органов при осуществлении основных направлений своей деятельности (ст. 2 Закона «О Комитете государственного контроля») имеют право требовать от руководителей государственных органов, иных должностных лиц:

- предъявления издаваемых ими приказов, инструкций, решений, распоряжений и других сведений;
- проведения проверок по поступившим в Комитет государственного контроля и его территориальные органы обращениям граждан и отчета о результатах проведения проверок (ревизий);
- представления руководителями проверяемых объектов необходимых справок, устных и письменных объяснений по вопросам, связанным с проведением проверок (ревизий).

В случаях, когда нарушение законодательства, неисполнение решений государственных органов, принятых в пределах их компетенции, нарушение государственной дисциплины причинили существенный ущерб правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам, коллегия Комитета государственного контроля и его территориальные органы вправе ставить перед соответствующими органами и должностными лицами вопрос об освобождении от занимаемой должности виновных должностных лиц государственных органов и иных должностных лиц.

3.3 Контроль органов государственного управления и его виды.

Контрольные полномочия органа законодательной (представительной) власти – Национального собрания Республики Беларусь (Парламента) определены в ст. 97 и 98 Конституции Республики Беларусь.

Контроль органов представительной власти определяется с соблюдением ст. 6 Конституции Республики Беларусь о самостоятельности органов всех трех ветвей власти, в том числе органов исполнительной власти.

Контрольные полномочия Палаты представителей проявляются в том, что она:

- дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра;
- заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства или отклоняет программу. Повторное отклонение Палатой представителей программы означает выражение вотума недоверия Правительству;
- рассматривает по инициативе Премьер-министра вопрос о доверии Правительству; по инициативе не менее одной трети от полного состава выражает вотум недоверия Правительству. Вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности.

Палата представителей:

- 1) осуществляет контроль за деятельностью Правительства при разработке республиканского бюджета;
- 2) рассматривает проекты законов об утверждении республиканского бюджета и отчета о его исполнении, о принципах осуществления отношений собственности, об основах социальной защиты, о принципах регулирования труда и занятости, об установлении республиканских налогов и сборов, об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов и др.

Совет Республики дает предварительное согласие Президенту на назначение и освобождение от должности Генерального прокурора, Председателя Комитета государственного контроля, Председателя и членов Правления Национального банка.

Строительство института государственной власти, совершенствование конституционного законодательства, меры по укреплению государственного суверенитета, законности и правопорядка в обществе ведут к переменам и в содержании контроля со стороны Советов депутатов за деятельностью органов исполнительной власти.

Высший представительный орган государственной власти обладает широкими полномочиями по обеспечению законности и дисциплины в самом процессе управления. Важной формой повседневного контроля органов государственной власти за деятельностью аппарата государственного управления является деятельность постоянных комиссий Советов депутатов. Палата представителей и Совет Республики из своего состава избирают

постоянные комиссии и иные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат (ст. 96 Конституции). Социально-экономическое значение имеет контроль со стороны местных Советов, которые осуществляют значительный объем контрольных полномочий в области государственного управления. Исполнительные комитеты подотчетны соответствующим Советам депутатов по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету депутатов, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Исполнительный комитет:

- разрабатывает и вносит для утверждения в Совет депутатов схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан;

- разрабатывает и вносит для утверждения в Совет депутатов проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету депутатов отчеты об их выполнении [35, с. 384–86].

Контроль органов исполнительной власти

Контроль органов исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных им участках по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

Контроль органов исполнительной власти можно разделить:

- 1) на общий;
- 2) на внутриведомственный;
- 3) на неведомственный.

Общий контроль. Его осуществление связано с деятельностью органов исполнительной власти общей компетенции: Правительство Республики Беларусь в соответствии со ст. 106 Конституции Республики Беларусь объединяет и направляет работу подведомственных министерств, госкомитетов, комитетов, ведомств, исполнительных комитетов; в порядке контроля заслушивает на своих заседаниях отчеты и доклады их руководителей о состоянии дел в руководимой ими отрасли или сфере.

Органы исполнительной власти вправе отменять акты министерств, комитетов и иных республиканских органов государственного управления, если они противоречат законодательным актам Республики Беларусь, актам Президента Республики Беларусь, не соответствуют общегосударственным интересам или не имеют достаточного финансового и юридического обоснования.

Исполнительные комитеты осуществляют контроль за деятельностью подчиненных им отраслевых управлений, а также нижестоящих исполкомов.

Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь.

Внутриведомственный контроль. Этот вид контроля осуществляется органами отраслевой компетенции за органами единой системы в пределах подведомственности и представляет собой систематическую проверку разными методами – руководителем лично или с помощью специального аппарата (например, инспекций, контрольно-ревизионных служб) – деятельности подчиненных данному органу государственного управления органов, предприятий, учреждений, должностных лиц.

Данный вид контроля проводится в процессе повседневного отраслевого руководства работой подчиненных органов, учреждений, организаций.

Его основанием служит то, что контроль и проверка исполнения – это функция руководителей отраслевого аппарата (центрального и местного), органический элемент осуществления руководства.

В процессе внутриведомственного контроля разрешаются все основные вопросы деятельности органа управления, включая и оценку целесообразности расстановки кадров, методов руководства и др.

Особое значение приобретает внутриведомственный контроль в системе министерств и ведомств. В основе организаторской работы министерств лежит проверка исполнения, контроль за точным выполнением и решением возложенных на данные органы задач.

Внутриведомственный контроль с точки зрения его содержания подразделяется на контроль общий (проверка всей работы того или иного органа (учреждения)) и специальный (проверка отдельной области работы того или иного органа (учреждения)). Таким образом, внутриведомственный контроль есть неотъемлемая часть руководства.

Контрольные полномочия соответствующих органов и должностных лиц регламентируются, как правило, в актах, определяющих компетенцию органа.

Внутриведомственный контроль связан с государственно-властными полномочиями лиц, организовавших проверку или осуществляющих ее.

В связи с этим вопрос об отмене, изменении или приостановлении акта управления либо иного юридического действия решается в ходе контроля.

Неведомственный контроль. Этот вид контроля осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его проводят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями над ведомственного характера.

Министерство статистики и анализа осуществляет контроль за выполнением всеми юридическими и хозяйствующими субъектами законов Республики Беларусь, указов, декретов Президента, постановлений Правительства по вопросам статистики.

Следовательно, органы, осуществляющие над ведомственный контроль, наделены соответствующими полномочиями. Они вправе производить проверки и обследование предприятий и организаций по вопросам, относящимся к их компетенции.

По результатам проверок органы над ведомственного контроля могут давать подконтрольным органам, предприятиям, учреждениям и организациям обязательные указания об устранении обнаруженных нарушений. К органам, осуществляющим неведомственный контроль, относятся Министерство финансов, Министерство природных ресурсов.

3.5. Административный надзор.

Надзор за субъектами административного права представляет собой разновидность государственного контроля. Он является особым видом контрольной деятельности специально уполномоченных государственных органов, к которым относятся государственные инспекции и иные надзорные органы государственного управления, прокуратура. Существует два вида надзора: административный и прокурорский.

Общим, характерным для этих двух видов надзора является то, что он:

- 1) осуществляется специальными органами;
- 2) осуществляется в отношении неподчиненных субъектов;
- 3) проводится по специальным вопросам;
- 4) осуществляется только за законностью действий конкретного объекта контроля.

Последняя особенность является наиболее важной, объединяющей административный и прокурорский надзор. Контроль «включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает управленческий, организационный аспект контрольной деятельности» [66, с. 455].

Более того, в процессе контроля допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную, производственную деятельность объекта. При надзоре подобное не допускается. Поэтому надзор – более узкая сфера деятельности по сравнению с контролем.

Административный надзор имеет свои особенности.

Во-первых, он имеет неведомственный характер.

Во-вторых, осуществляется специально уполномоченными органами государственного управления.

В-третьих, многочисленными и разрозненными органами, каждый из которых действует в своем одном, узком направлении.

В-четвертых, с целью проверки соблюдения поднадзорными специальными правил и требований, обязательных для них, установленных в законах и подзаконных актах.

Наведомственность административного надзора означает, что он осуществляется к неподчиненным объектам контроля. Эти объекты могут

находиться в системе исполнительной власти, а также быть за ее пределами (коммерческие и некоммерческие организации и граждане).

Органами, специально уполномоченными для осуществления административного надзора, в первую очередь являются государственные инспекции и приравненные к ним органы. Таких специальных органов довольно много, и они разнообразны по своему статусу. Они существуют практически в каждом республиканском органе государственного управления: одни на правах юридических лиц, другие – на правах внутренних структурных подразделений. К первому виду органов относится, например, Департамент государственного строительного надзора Министерства архитектуры и строительства, Департамент государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты, ко второму – Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием машин и оборудования (Главгостехнадзор), контрольно-ревизионные службы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций.

Одни государственные инспекции имеют свою систему органов в диапазоне от республиканского до районного звена (например, Государственная авто-мобильная инспекция наличествует в Министерстве внутренних дел в качестве структурного подразделения, в областном, Минском городском органе внутренних дел, а также в районном органе внутренних дел; аналогично построена система органов санитарного надзора). Органы некоторых инспекций заканчиваются на областном звене. Так, Департамент государственного строительного надзора обрывается инспекциями Департамента по областям и г. Минску. У Департамента контроля качества образования Министерства образования отсутствуют подчиненные периферийные органы. Он сам осуществляет государственный контроль за функционированием системы образования Республики Беларусь.

Различен порядок образования рассматриваемых органов. Одни из них образованы изданием указа Президента Республики Беларусь (Департамент контроля качества образования, Департамент государственного строительного надзора), другие – Советом Министров (Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием машин и оборудования департамента механизации и технического прогресса). Целый ряд государственных инспекций, являющихся внутривидовыми подразделениями министерств, государственных комитетов и комитетов при Совете Министров, образуется республиканскими органами (ГАИ, государственная инспекция по племенному делу в Департаменте животноводства, карантинная инспекция и др.).

Неодинаковы и полномочия у этих инспекций. Значительная часть из них обладает правами привлекать к административной ответственности и применять иные меры административного принуждения (ГАИ, инспекции Министерства по налогам и сборам), а вот Департамент контроля качества образования не имеет подобных полномочий.

Должностные лица, осуществляющие административный надзор, как правило, наделены полномочиями:

- по беспрепятственному вхождению на территорию, в помещения, на склады поднадзорных;
- по истребованию, изучению, изъятию документов;
- по осуществлению технических проверок, замеров, вскрытий элементов;
- по уничтожению вредных для здоровья продуктов, предметов;
- по получению объяснений;
- по требованию устранения выявленных в ходе проверок нарушений;
- по внесению в органы, выдавшие лицензии, представлений о лишении или приостановлении их действия;
- по приостановлению деятельности организаций, эксплуатации механизмов, транспортных средств.

Правовой основой деятельности государственных инспекций и приравненных к ним органов являются специальные положения, инструкции, утверждаемые, как правило, органами, в которых они находятся. В отдельных случаях положения о них утверждаются Советом Министров (например, о ГАИ).

Некоторые надзорные органы по уровню являются министерствами, комитетами при Совете Министров (Министерство по налогам и сборам, Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров).

Прокуратура Республики Беларусь осуществляет общий надзор за субъектами административного права. Общий потому, что он ведется за всеми субъектами административного права, исключая лишь Президента и Совет Министров, но включая местные Советы депутатов.

Прокурорский надзор как вид государственного контроля проявляется в точном и единообразном исполнении законов всеми юридическими и физическими лицами. Прокуратура не вмешивается в оперативно-производственную деятельность предприятий, учреждений и организаций. В ст. 2 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь» дан точный перечень субъектов. Ими являются республиканские, местные органы государственного и хозяйственного управления и контроля, местные Советы депутатов и иные органы местного самоуправления, воинские формирования и учреждения, органы государственной безопасности, внутренних дел и милиции, субъекты хозяйствования независимо от принадлежности и форм собственности, учреждения и организации, политические партии, иные общественные и религиозные объединения, должностные лица и граждане.

Прокуроры обладают широкими полномочиями в сфере осуществления надзора. Они, предъявив удостоверение, вправе беспрепятственно входить на территорию и в помещения предприятий, учреждений и организаций (независимо от форм собственности, подведомственности и вида пропускного режима), требовать от руководителей и иных должностных лиц представления издаваемых ими правовых актов, необходимых документов и материалов, статистических и иных сведений и т. д. Должностные лица обязаны выполнять требования прокурора, касающиеся проведения проверок, ревизий и экспертиз

не позднее 10 дней после их поступления, если иное не оговорено прокурором. Прокурор имеет право вызывать должностных лиц, граждан и требовать от них объяснений по поводу нарушений закона. В случаях, предусмотренных законом, истребовать от должностных лиц и граждан декларации об источниках доходов; проверять законность административного задержания граждан и применения к ним мер воздействия за административные правонарушения; освобождать незаконно подвергнутых административному задержанию несудебными органами путем издания специального постановления.

Если обнаружены нарушения закона, то, в зависимости от их характера, прокурор или его заместитель наделены правом опротестовывать акты органов, решения и действия должностных лиц; вносить представления с требованием об устранении нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий; выносить предписания об устранении нарушений закона; официально предупреждать должностных лиц и граждан о недопустимости нарушения ими закона; решать вопросы о привлечении нарушителей закона к уголовной или административной ответственности; возбуждать дисциплинарное производство; предъявлять в суды иски и заявления в защиту прав и законных интересов государства, предприятий, учреждений и организаций государственных форм собственности, а в защиту прав и законных интересов субъектов хозяйствования негосударственных форм собственности и граждан – в случае, если они лишены возможности самостоятельно защитить свои интересы (ст. 22 Закона).

Протест, представление, постановление, предписание, официальное предупреждение являются актами прокурора, юридическими формами реагирования прокурора на нарушения закона (законности), это формы выражения требований прокурора.

Протест – акт прокурора, в котором он требует отмены соответствующего акта либо приведения его в соответствие с законом, а также прекращения незаконного действия и восстановления нарушенного. Он приносится в орган, издавший этот акт, или в вышестоящий орган, компетентный принять по нему решение. Протест обязательно должен быть рассмотрен органом, должностным лицом, которому он направлен, не позднее 10 дней после его поступления. Местные Советы депутатов должны его рассмотреть на очередной сессии. В случае рассмотрения протеста коллегиальным органом о дне заседания заранее сообщается прокурору, который вправе принять участие в его рассмотрении. О результатах рассмотрения протеста должно быть сообщено в письменной форме. Принесением протеста не отменяется, а лишь приостанавливается действие противоречащего закону акта до рассмотрения протеста. Это свидетельствует о том, что прокурор не пользуется административными полномочиями.

Представление – акт прокурора, в котором он требует устранить нарушения закона, причин нарушений и условий, им способствующих. Он вносится в орган или должностному лицу, правомочному их устранить. Представление также обязательно должно быть рассмотрено, и не позднее

месячного срока должно быть письменно сообщено прокурору о принятых мерах.

Постановление – это акт прокурора о возбуждении уголовного дела, дела об административном правонарушении или дисциплинарного производства

против должностного лица или гражданина, нарушивших закон. Постановление должно быть мотивированным, должно быть обязательно рассмотрено органом или должностным лицом, уполномоченными налагать административное взыскание в сроки, установленные для рассмотрения протокола об административном правонарушении, о возбуждении дисциплинарного производства, в десятидневный срок со дня получения постановления.

Предписание – акт об устранении нарушений закона органом или должностным лицом; вносится в случаях, когда такое нарушение носит явный характер и может причинить существенный вред правам и законным интересам государства, предприятия, учреждения, организации или гражданина. В предписании указываются нарушенная норма и предложения о мерах по восстановлению законности. Предписание должно быть немедленно исполнено, о чем безотлагательно сообщено прокурору. Оно может быть обжаловано вышестоящему прокурору. Однако обжалование не приостанавливает исполнения предписания.

Официальное предупреждение – акт прокурора, в котором прокурор предупреждает должностных лиц, граждан о недопустимости нарушения ими требований закона.

Таким образом, прокуратура в лице прокурора обладает достаточными полномочиями и возможностями в области обеспечения верховенства закона, укрепления законности в целях защиты прав и свобод граждан, законных интересов государства, субъектов хозяйствования, учреждений, организаций, общественных объединений

3.6. Судебный контроль

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важная роль принадлежит судебному контролю, который осуществляет:

- 1) Конституционный Суд Республики Беларусь;
- 2) суды общей юрисдикции.

Конституционный Суд Республики Беларусь – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Его полномочия определены Конституцией и Законом Республики Беларусь от 30 марта 1994 г. «О Конституционном Суде Республики Беларусь». Согласно этому Закону деятельность данного органа призвана служить укреплению основ конституционного строя Республики Беларусь, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в

правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда провозглашены независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равенство сторон. Независимость Конституционного Суда обеспечивается и тем, что судьи несменяемы, неприкосновенны, подчиняются только Конституции и Закону «О Конституционном Суде Республики Беларусь», лишь в соответствии с которыми могут быть прекращены их полномочия. Судьи не являются представителями каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий, движений и организаций, должностных лиц, государственных образований, социальных групп. Важно, что судьи разрешают и дают заключения в условиях, исключающих постороннее воздействующее влияние на свободу их волеизъявления.

Согласно ст. 116 Конституции Конституционный Суд в условиях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Республики Беларусь разрешает дела о соответствии Конституции:

- законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь;

- актов международных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, международно-правовых актов, ратифицированных Республикой Беларусь, законов, декретов и указов; актов любого другого государственного органа международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

Нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу в порядке, определяемом законом.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения Конституции Республики Беларусь.

Толкование Конституции, производимое Конституционным Судом по запросу Президента, является обязательным для правоприменения всеми органами исполнительной власти.

Формы контроля судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности. Основной задачей судов является рассмотрение уголовных, гражданских, административных и иных дел. Контрольная же функция осуществляется не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел. Суд при рассмотрении конкретных дел оценивает правомерность действий должностных лиц органов государственного управления. В случае признания актов органов управления и их должностных лиц незаконными, суд может отменить эти незаконные акты, признать действия должностных лиц неправомерными.

Так, при рассмотрении уголовных дел о должностных преступлениях суд исследует и проверяет правомерность действий подсудимого

должностного лица. Вместе с тем суд, установив при рассмотрении конкретного дела, что в работе определенного органа управления, организации имеются нарушения закона, отсутствует должная борьба с правонарушениями, не устраняются причины и условия, способствующие правонарушениям, ущемляющие права и законные интересы, т. е. нарушается нормальная работа органов государственного управления, вправе вынести частное определение.

Частное определение является формой правового реагирования суда на вскрытые в процессе рассмотрения конкретного дела нарушения законности в работе того или иного управления и соответствующих должностных лиц. Оно выносится в адрес руководителя того органа управления, в котором вскрыты нарушения, либо в адрес вышестоящего органа или руководителя. В частном определении может быть поставлен вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Указания суда, изложенные в частном определении, обязательны для администрации. Получив из суда копию частного определения, администрация организации обязана в месячный срок сообщить суду о принятых мерах по выполнению его указаний.

Контрольные функции суда проявляются и в гражданском производстве (исковое производство). Необходимость в осуществлении судебного контроля за деятельностью управленческих органов возникает вследствие того, что в основании отдельных споров лежат акты органов управления.

В данном случае исключительно важной является деятельность судов по контролю за соблюдением трудового и жилищного законодательства. В частности, суды рассматривают споры, возникающие из исков на незаконную выдачу ордера на жилую площадь. Признание судом ордера на жилую площадь, право пользования которой принадлежит другому лицу, недействительным является судебным исправлением незаконных действий соответствующих органов управления.

Суды осуществляют контроль за администрацией организации в случаях, когда рассматриваются трудовые споры в суде, дела об исках граждан к администрации о восстановлении на работе, взыскании заработной платы, снятии дисциплинарных взысканий, возмещении материального ущерба и др. При вынесении решения по перечисленным делам в пользу заявителя суд восстанавливает нарушенные права граждан, предприятий, учреждений, организаций и тем самым признает недействительным акт управления.

Важным методом укрепления законности в управлении является рассмотрение судами дел особого производства. Действующее законодательство определяет широкий круг дел, возникающий из административно-правовых отношений. К ним относятся, например, дела об установлении фактов, имеющих

юридическое значение, если законом не предусмотрен иной порядок их установления; об устранении неправильности записей в книгах актов гражданского состояния; жалобы на постановления административных комиссий и иных органов о наложении административных взысканий. Во всех

случаях, когда суд выносит решение по делу не в пользу органа управления, он тем самым признает его действия не соответствующими закону.

Суды рассматривают жалобы граждан на постановления соответствующих органов и должностных лиц о наложении штрафов: наложен ли штраф правомочным органом или должностным лицом; совершил ли оштрафованный нарушение, за которое законодательством предусмотрена ответственность в виде штрафа, и виновен ли он в его совершении; не превышает ли штраф установленный предельный размер; учтены ли при наложении штрафа тяжесть совершенного проступка, личность виновного, его имущественное положение, не истекли ли сроки давности для наложения взыскания. Установив, что штраф наложен неправильно, суд выносит определение о его отмене и прекращении производства по делу. Определение суда является окончательным и обжалованию не подлежит.

Большими контрольными полномочиями наделены суды при рассмотрении и разрешении дел о привлечении к административной ответственности за мелкое хулиганство, злостное неповиновение работнику милиции или народному дружиннику, а также военнослужащему при исполнении обязанностей по охране общественного порядка и другие правонарушения. При рассмотрении таких дел суд (судья) оценивает доказательства, заслушивает объяснение лица, совершившего правонарушение, проверяет законность привлечения лица к административной ответственности, решает вопрос о виновности или невиновности, применяет к нарушителю меру взыскания или освобождает невиновного от ответственности.

Таким образом, содержанием судебного контроля является проверка судом при рассмотрении административных дел и споров соответствия или несоответствия действий и актов органов исполнительной власти и их должностных лиц требованиям законов.

3.7 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 настоящее время нет правового акта, определяющего статус общественного контроля. В ст. 5 Конституции лишь закреплено, что «Политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению по-литически 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 ст. 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:

- 1) 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;

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

3) участвовать по поручению потребителя в проведении экспертиз по фактам нарушения прав потребителя. Общественные объединения могут проводить независимую экспертизу

4) 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;

5) 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;

6) 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;

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

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

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

10) 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.

Граждане также наделены правами по контролю за субъектами административного права. Граждане в таком качестве выступают как частные лица. Они вправе по своему усмотрению оценивать деятельность того или иного органа государственного управления, любого должностного лица и служащего с позиций ее законности и эффективности. Граждане не вправе осуществлять проверки этой деятельности, однако могут использовать доступные им методы контроля, получения информации о деятельности указанных субъектов, например, при обращении в орган, учреждение,

организацию для решения какого-то своего вопроса или удовлетворения материальной или духовной потребности. Подобную информацию они могут получать из источников радио, телевидения, периодической печати, от близких и знакомых людей. Средствами обеспечения законности у них являются: жалобы, заявления, предложения, которые обобщенно названы обращениями граждан (ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан»).

Нарушение должностными лицами законодательства об обращениях граждан может повлечь привлечение виновных к дисциплинарной или административной ответственности. В частности, ст. 167-7 КоАП Республики Беларусь предусматривает ответственность за нарушение должностным лицом законодательства об обращениях граждан.

Лекция 4. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1 Основные задачи и функции Президента Республики Беларусь в области государственного управления.
2. Полномочия Президента по реализации задач и функций в сфере государственного управления
3. Формы управленческой деятельности Президента Республики Беларусь
4. Аппарат Президента Республики Беларусь: понятие и структура.

1 ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Задачи и функции Президента Республики Беларусь в сфере государственного управления отдельно не выделяются, а включаются в единый перечень полномочий Президента.

Исходя из общего статуса Президента, можно выделить следующие его задачи и функции:

- гарантировать исполнение Конституции Республики Беларусь;
- гарантировать права и свободы человека и гражданина;
- гарантировать реализацию основных направлений внутренней и внешней политики;
- принимать меры по охране суверенитета Республики Беларусь;
- принимать меры по охране национальной безопасности и территориальной целостности Республики Беларусь;
- обеспечивать политическую и экономическую стабильность;
- обеспечивать преемственность и взаимодействие органов государственной власти;
- осуществлять посредничество между органами государственной власти (ст. 79 Конституции).

Названные задачи являются общими, они не детализируются применительно к сфере государственного управления. Однако полномочия Президента при их реализации конкретизируются. Например, обеспечивая соблюдение и выполнение Конституции Национальным собранием, Президент вправе:

– досрочно прекратить полномочия Палаты представителей либо Совета Республики в случае обнаружения (установления) систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции (ч. 2 ст. 94 Конституции).

– обратиться в Конституционный Суд с предложением о соответствии того или иного закона Конституции Республики Беларусь (ч. 1 ст. 116¹ Конституции).

В случае установления подобных нарушений со стороны Правительства, местных исполнительных и распорядительных органов Президент имеет право:

- отменить их акты (п. 25 ст. 84 Конституции);
- обратиться в Конституционный Суд с предложением рассмотреть вопрос о соответствии актов любого органа государственного управления Конституции (ч. 1 ст. 116¹ Конституции);
- принять решение об отставке Правительства;
- освободить от должности любого члена Правительства.

Президент реализует перечисленные задачи в сфере государственного управления с помощью общих функций государственного управления, которые он осуществляет непосредственно или через образуемые им органы государственного управления.

К функциям, осуществляемым только Президентом, относятся: организационная функция, функция регулирования, функция руководства.

К функциям, которые осуществляются как самим Президентом, так и органами государственного управления, относятся: контроль и учет, координация, прогнозирование, планирование.

2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА ПО РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ И ФУНКЦИЙ В СФЕРЕ 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).

Президент имеет право распустить палаты Национального собрания в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь (п. 3 ст. 84). Президент может быть смещен с должности Всебелорусским народным собранием в случае систематического или грубого нарушения Президентом Конституции либо совершения гос. измены или иного тяжкого преступления. Предложение о выдвижении обвинения Президенту и смещении его с должности вносится ВНСу по инициативе не менее 1/3 от полного состава Палаты представителей или не менее 150 тыс. граждан Респ.

Бел., обладающих избирательным правом. Расследование обвинения организуется ВНСом (ст. 88 Конституции).

По отношению к Правительству подобные противовесы не предусмотрены, кроме отказа Палаты представителей в доверии Правительству. В соответствии со статьей 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 представителей Президента в Парламенте, помощников, уполномоченных 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;

Полномочия совместного ведения — это полномочия, осуществление которых инициируют (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 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 попыток насильственного изменения конституционного строя, захвата или присвоения гос. власти, вооруженного мятежа, массовых и иных 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.

3. ФОРМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.

Следует различать два вида форм работы того или иного органа государственного управления: организационно-правовую форму работы (организационная форма); форму управленческой деятельности.

Формы работы Президента весьма многообразны, они вытекают из общих форм государственного управления и определяются ими. Вне той или иной формы управленческая деятельность как Президента, так и любых органов государственного управления не может реализовываться.

Управленческая деятельность выражается в правовой и неправовой формах,

К правовой форме в первую очередь относятся акты Президента. **Акт** — это форма выражения, закрепления волеизъявления Президента, закрепление осуществления им управленческих действий, принятых решений. Например, в статье 85 Конституции записано, что Президент издает указы и распоряжения. Фактически Президент при решении того или иного вопроса делает определенные заключения и оформляет их в форме указа или распоряжения.

Следовательно, издается решение, а оформление его осуществляется в форме указа, распоряжения. Решения Президента могут выражаться и в иных формах. Решения составляют содержание указа, распоряжения. По этой причине правильнее было бы записать в Конституции Республики Беларусь (ст. 85), что Президент издает решения в форме указов, распоряжений или иной форме.

Акты Президента относятся к правовой форме, поскольку в них содержатся нормы права или иные волеизъявления, преобразующие общественные отношения. Благодаря особому содержанию, влекущему юридические последствия, указ, распоряжение Президента являются правовыми.

Указы, распоряжения называются правовыми актами. Такое название не совсем точное. Указы, распоряжения — это юридическая форма выражения, закрепления действий в виде решений. Форма без содержания является абстракцией, реально не существующим явлением, поэтому указы, распоряжения с наличием содержания являются правовыми актами.

Указы, распоряжения — это документы, т.е. акты в письменном виде. Не исключены решения Президента и в устной форме, в форме поручений.

В законодательстве не установлено, в какой форме Президент должен закреплять то или иное принятое им решение — в форме указа или распоряжения. В законодательстве также не определена иерархия рассматриваемых правовых актов. По этой причине неизвестно, какой из названных двух видов правовых актов, издаваемых Президентом, обладает большей юридической силой, или все они одинаковы.

Статья 5 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» посвящена системе нормативных правовых актов. Между тем, система в ней не установлена.

Указы должны издаваться в целях реализации обычных полномочий Президента. Однако указы Президента Республики Беларусь в ряде случаев по юридической силе оказываются выше законов.

Президент с помощью правовой формы осуществляет немалую часть своей деятельности и решает важные вопросы государственной значимости.

Другой не менее важной, имеющей особое значение формой, является организационная форма. Через нее реализуются управленческие действия, не требующие правового закрепления, придания им юридической значимости. Организационная форма многообразна. Это и проведение семинаров, совещаний, выезды на места и оказание практической помощи, изучение, обобщение и распространение передового опыта, разработка мероприятий по внедрению достижений науки, научно обоснованных рекомендаций, разъяснение и мобилизация органов и лиц, изучение общественного мнения и др. Организационная форма является основной в управленческой деятельности Президента, поскольку на нем в первую очередь лежит обязанность практически организовать весь государственный механизм на хозяйственное, социально-культурное и административно-политическое строительство так, чтобы приоритет прав и свобод человека пронизывал

деятельность всех органов государства, сориентировать их на эти права и свободы.

Без организационной формы не может осуществляться государственное управление. Осуществление его только путем издания декретов, указов и распоряжений могло бы привести к голому администрированию. Реализация Президентом полномочий в сфере государственного управления требует не только издания правовых актов, но и огромной организаторской работы во всех областях жизни.

Принятие решения является важным моментом в управлении. Однако главное состоит в том, чтобы реализовать его, провести в жизнь. В этом случае от организаторской работы, т.е. осуществления действий в организационной форме, зависит, будет ли успешно выполнено решение или нет.

Президент Республики Беларусь часто проводит совещания, семинары, выезжает на места — в области, районы, на промышленные и сельскохозяйственные предприятия, знакомится с их работой, оказывает практическую помощь и т.п., т.е. проводит огромную организаторскую работу.

Материально-техническая форма работы для Президента не так важна, поскольку ее может успешно проводить технический аппарат.

4. АППАРАТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА.

Определенную часть работы Президент осуществляет через свой аппарат, который подчинен только ему. Этот аппарат представляет собой совокупность органов (структурных подразделений), образуемых Президентом и состоящих при нем для выполнения соответствующей работы, особых функций, оказания Президенту необходимой помощи в осуществлении полномочий.

Подобный аппарат имеет глава любого государства. Без него Президент не в состоянии осуществлять свою многогранную деятельность и широкие полномочия. Руководитель любого звена (органа) имеет свой аппарат, только несколько иного характера, поскольку он образует внутреннюю структуру и, как правило, не обладает полномочиями внешнего характера.

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

- Администрация Президента Республики Беларусь;
- Управление делами Президента Республики Беларусь;
- Совет Безопасности Республики Беларусь;
- Комитет государственного контроля;
- Служба безопасности Президента.

Аппарат Президента не образует систему. Его звенья не имеют иерархии, т.е. среди них нет вышестоящих и нижестоящих. Однако они

взаимодействуют, дополняют друг друга, по отдельным вопросам работают друг для друга.

Термин «аппарат» в данном случае не отражает полностью сущность и предназначение названных структур и, конечно, не подчеркивает тождественность с Аппаратом Совета Министров и аппаратами иных государственных органов. **Основная цель этого термина — показать, что при Президенте существует единый слаженный механизм, работающий под непосредственным руководством Президента и выполняющий задачи, которые являются или продолжением задач, стоящих перед Президентом, или вытекают из них.**

Таким образом, аппарат Президента — это совокупность органов государственного управления, призванных оказывать ему помощь в работе, выполнять его указания и поручения. По своему основному предназначению рассматриваемый аппарат имеет определенное сходство с аппаратами других государственных органов. По правовому же статусу аппарат Президента находится на более высокой ступени.

Особенно важной структурной единицей аппарата Президента является **Администрация Президента Республики Беларусь.**

Администрация Президента образуется, упраздняется и реорганизуется Президентом (п. 5 ст. 84 Конституции). **Ее правовой статус определяется Положением об Администрации Президента Республики Беларусь,** которое утверждено Указом Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г.

Администрация Президента Республики Беларусь является органом государственного управления и имеет свою структуру. В ее состав входят:

- Глава Администрации Президента Республики Беларусь;
- первый заместитель Главы Администрации Президента Республики Беларусь;
- два заместителя Главы Администрации Президента Республики Беларусь;
- помощники Президента Республики Беларусь,
- Главное управление кадровой политики;
- Главное идеологическое управление;
- Главное государственно-правовое управление;
- Главное организационное управление,
- Главное управление по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти;
- Экономическое управление.
- Управление внешней политики;
- Управление по работе с обращениями граждан;
- Канцелярия Президента Республики Беларусь;
- Приемная Президента Республики Беларусь¹;
- Пресс-служба Президента Республики Беларусь;
- Секретариат Главы Администрации Президента Республики Беларусь;

- Отдел подготовки выступлений;
- Отдел по вопросам гражданства и помилования.

Структура и общая численность работников Администрации утверждаются Президентом по представлению Главы Администрации. Глава Администрации назначается на должность и освобождается от должности указом Президента и является руководителем Администрации. Его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности также Президентом, но по представлению руководителя Администрации. Между названными должностными лицами осуществляется распределение обязанностей Главой Администрации, который со своими заместителями руководит работой структурных подразделений в соответствии с распределенными обязанностями.

Общее руководство деятельностью Администрации осуществляет ее Глава. Он назначает на должность и освобождает от должности руководителей структурных подразделений и иных работников Администрации. Первые назначаются и освобождаются от должности по представлениям заместителей Главы Администрации, а вторые — по представлениям руководителей структурных подразделений, согласованным с соответствующим заместителем Главы Администрации.

Глава Администрации организует работу Администрации, решает вопросы повышения квалификации работников Администрации, премирования, установления надбавок к должностным окладам, выдачи им других денежных выплат, утверждает штатное расписание и смету расходов Администрации в пределах средств, выделенных на ее содержание, согласовывает назначение на должность и освобождает от должности руководителей (их заместителей) государственных органов, учреждений, организаций, образованных при Администрации.

В целях организации деятельности Администрации ее Глава издает распоряжения — правовые акты внутриорганизационного характера.

Названные выше полномочия Главы Администрации являются внутренними. Глава Администрации обладает также полномочиями внешнего характера: имеет право выступать в качестве представителя Президента в Палате представителей и Совете Республики Национального собрания, Конституционном Суде; представлять Администрацию в отношениях с внутригосударственными, зарубежными и международными организациями; направлять соответствующим органам и организациям на согласование внесенные Президенту проекты декретов, указов и распоряжений, если они не были согласованы в установленном порядке, при необходимости возвращать проекты решений на доработку; организовывать проведение комплексной экспертизы поступающих проектов указанных актов и докладывать об этом Президенту.

Кроме того, Глава Администрации обобщает предложения, делает заключения и вносит Президенту материалы о назначении (согласовании назначения) на должность и об освобождении от должности лиц, назначаемых Президентом или по согласованию с ним; во исполнение решений Президента

дает государственным органам, иным государственным организациям, подотчетным Президенту, обязательные для выполнения указания и поручения по вопросам, входящим в компетенцию Администрации; запрашивает и получает у Совета Министров, иных государственных органов информацию о выполнении актов и поручений Президента; обеспечивает подготовку предложений Президенту по основополагающим вопросам внутренней и внешней политики.

Глава Администрации является по должности членом Совета Министров и его Президиума. Он обладает дисциплинарными полномочиями по отношению к подчиненным работникам.

В состав Администрации входит коллегия, которая создается Президентом и состоит из Главы Администрации, его заместителей, а также других работников Администрации.

Председателем коллегии является Глава Администрации. Ее деятельность как коллегиального органа осуществляется через заседания, проводимые по мере необходимости. Заседания считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общей численности членов коллегии. На заседаниях рассматриваются вопросы деятельности государственных органов, иных государственных организаций, учреждений по выполнению решений Президента, а также иные вопросы, входящие в компетенцию Администрации.

Администрация представляет собой орган государственного управления, сравнимый с любым республиканским органом государственного управления. В ее состав входят 160 работников.

Управление делами Президента Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления. Оно непосредственно подчиняется Президенту, им образуется, ликвидируется и реорганизуется. Его правовой статус определяется Положением об Управлении делами Президента Республики Беларусь, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 29 февраля 2000 г. № 97. Руководителем Управления является Управляющий, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом. Управляющий имеет заместителей, в том числе одного первого заместителя. Они назначаются на должность и освобождаются от должности управляющим по согласованию с Президентом. Иные работники Управления назначаются на должность и освобождаются от должности Управляющим по представлениям заместителей.

Назначение Управления делами определяется его задачами, в которых выражаются основные направления деятельности. Управление делами имеет отношение к государственным органам, иностранным дипломатическим представительствам и консульским учреждениям, аккредитованным в Республике Беларусь, к подчиненным организациям. В соответствии с этим и определены его задачи:

1. финансовое, материально-техническое и автотранспортное обеспечение деятельности государственных органов;

2. социально-бытовое и медицинское обеспечение работников государственных органов, обеспечение их жилыми помещениями, создание условий для отдыха и оздоровления указанных работников;

3. создание надлежащих условий пребывания иностранных Дипломатических представительств и консульских учреждений, аккредитованных в республике;

4. обеспечение сохранности особо ценных природных комплексов (заповедников, национальных парков и др.), имеющих национальное и международное значение;

5. организационное обеспечение мероприятий, проводимых с участием Президента Республики Беларусь;

6. организация учета, хранения, оценки и реализации имущества, изъятого, арестованного, а также конфискованного или обращенного в доход государства иным способом;

7. обеспечение проведения государственной политики в сфере гуманитарной деятельности.

В целях выполнения перечисленных задач управление осуществляет планирование расходов на содержание и деятельность государственных органов, финансирование их деятельности в пределах средств, выделенных на эти цели. Финансовые средства управление получает из республиканского бюджета в качестве ассигнований, других источников, в том числе внебюджетных фондов, которые оно вправе создавать.

Управление делами наделено правом получать от государственных органов и субъектов предпринимательской деятельности независимо от форм собственности и подчиненности необходимую информацию для осуществления возложенных на управление задач и функций. Оно имеет и другие права, предоставляемые законодательством.

Содержание деятельности Управления делами имеет двойственный характер. С одной стороны, оно действительно приближается к республиканским органам государственного управления, так как по существу управляет подведомственными организациями, ведает жилищным фондом, находящимся на его балансе, учреждениями здравоохранения, домами отдыха, санаториями, иными объектами социального и производственного назначения, зданиями, сооружениями и другим основным фондом. С другой стороны, этот орган осуществляет управленческие функции, присущие только ему.

В определенном смысле Управление делами возвышается над Национальным собранием, Советом Министров, Верховным Судом, Конституционным Судом и Генеральной прокуратурой. Министерством финансов и Национальным банком, Комитетом Государственного контроля и даже Администрацией Президента. Все названные и другие государственные органы, по существу, зависимы от Управления делами по вопросам финансирования и материально-технического снабжения, обеспечения автотранспортом и т.д. В связи с этим Управление делами не просто

надведомственный орган государственного управления, а орган, выполняющий специальные управленческие функции.

В структуру управления входит коллегия, которая состоит из , девяти человек (Управляющий делами, его заместители, а также другие сотрудники управления). Председателем коллегии является Управляющий. Персональный состав коллегии утверждается Президентом по представлению Управляющего.

Основной формой работы коллегии являются заседания, которые считаются правомочными, если на них присутствует не менее двух третей от общей численности членов коллегии. На заседаниях могут рассматриваться любые вопросы, входящие в компетенцию управления. Преимущественно на заседания выносятся вопросы, касающиеся деятельности подведомственных организаций по выполнению возложенных на них задач.

По результатам обсуждения вопросов коллегия принимает решение, которое считается принятым, если за него проголосовало большинство ее членов. Акты коллегии подписываются Управляющим делами.

Структурным подразделением Управления делами является Департамент по гуманитарной деятельности с правами юридического лица. Департамент возглавляет директор, который назначается на должность и освобождается от должности Управляющим делами.

Руководители структурных подразделений наделены правом не только руководить подразделением, но и контролировать в пределах своего ведения выполнение решений и поручений Президента, руководства управления, запрашивать и получать от государственных органов и организаций информацию и документы, необходимые для выполнения возложенных задач, а также давать письменные и устные ответы на обращения физических и юридических лиц

Правовой статус **Комитета государственного контроля** определяется Законом от 9 февраля 2000 г. «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь». Согласно данному Закону понятие «Комитет государственного контроля Республики Беларусь» употребляется в двух значениях: во-первых, как система контрольных органов; во-вторых, как республиканский контрольный орган. В систему органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь входят и его территориальные органы — комитеты государственного контроля областей и г. Минска. Поэтому Закон, несмотря на свое название, определяет правовой статус не только Комитета государственного контроля, но и комитетов государственного контроля областей и г. Минска.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь был образован в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 5 декабря 1996 г. путем преобразования Службы контроля Президента и упразднения Контрольной палаты Республики Беларусь с передачей в ведение этого комитета дел как одного, так и другого органа.

Термин «комитет» подчеркивает, что рассматриваемые органы имеют полномочия надведомственного характера, а термин «государственный»

обособляет и возвышает этот вид контроля над всеми иными видами контроля, осуществляемыми в республике.

Других подобных органов не существует, хотя контрольных органов насчитывается немало. Комитеты государственного контроля являются универсальными органами контроля, что определяется масштабом их деятельности, количеством и значимостью вопросов, по которым они вправе осуществлять контроль, а также наличием властных полномочий и возможностями применения обеспечительных средств.

Комитет государственного контроля как система органов образуется Президентом. По решению Президента могут быть образованы территориальные органы Комитета государственного контроля в городах и районах. В настоящее время они не созданы. Структура и штатная численность комитета утверждаются Президентом.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь возглавляет Председатель, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом. Председатель имеет заместителей, среди которых один первый заместитель. Они назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по представлению Председателя Комитета.

Территориальные органы государственного контроля также возглавляют председатели, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по представлению Председателя Комитета государственного контроля.

Правовой основой деятельности Комитета государственного контроля и его территориальных органов являются Конституция Республики Беларусь, законы, акты Президента и другие акты законодательства, а также международные договоры Республики Беларусь.

Система органов государственного контроля построена по принципу централизма. Они образуют единую систему с подчинением нижестоящих органов вышестоящим. Комитеты областей и г. Минска по горизонтали не подчиняются соответствующим местным Советам депутатов, исполнительным и распорядительным органам. Комитет государственного контроля подконтролен только Президенту.

Сотрудники комитетов не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели.

Органы контроля призваны осуществлять контроль за деятельностью государственных органов, иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Комитет государственного контроля Республики Беларусь осуществляет свои полномочия на всей территории республики, а его территориальные органы — на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Комитет государственного контроля и его территориальные органы вправе осуществлять контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением законов, актов Президента, Парламента, Совета Министров и других государственных

органов, регулирующих отношения/государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Комитеты государственного контроля наделены широкими полномочиями по осуществлению контроля. Это полномочия:

на проведение проверок (ревизий);

на получение необходимой информации для проведения проверок (ревизий);

должностных лиц комитетов при проведении проверок (ревизий);

по применению мер принуждения;

по защите прав и законных интересов государства и юридических лиц государственной формы собственности;

для участия в заседаниях государственных органов,

иные полномочия.

Комитеты государственного контроля осуществляют свою деятельность в двух формах — коллегиальности и единоначалия.

Коллегиальность реализуется через работу коллегий комитетов.

В Комитете государственного контроля образуется коллегия в составе Председателя Комитета государственного контроля (он является ее председателем), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других сотрудников Комитета и его территориальных органов. Численный и персональный состав коллегии утверждается Президентом по представлению Председателя Комитета.

В территориальных органах образуются коллегии в составе председателя комитета (он является ее председателем), заместителей (по должности) и других сотрудников территориальных органов. Численность и персональные составы коллегий утверждаются Председателем Комитета государственного контроля по представлению руководителей соответствующих территориальных органов (ст. 10 Закона).

Коллегии свою деятельность осуществляют путем заседаний, на которых рассматриваются наиболее важные вопросы по осуществлению государственного контроля, требующие обсуждения и выработки согласованных решений, заслушиваются сообщения и объяснения руководителей государственных органов, иных должностных лиц по вопросам компетенции комитетов.

Решения коллегий в форме постановлений принимаются большинством голосов членов коллегии, присутствующих на заседании. Кворум коллегии данным Законом не определен. В случае равенства голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий.

Коллегия может ставить перед соответствующими органами и должностными лицами вопрос об освобождении от занимаемой должности виновных должностных лиц (ч. 5 ст. 13).

Одним из принципов деятельности комитетов является построение работы на основе коллегиального обсуждения результатов проверок (ревизий), принятия необходимых мер по предупреждению и устранению

выявленных правонарушений, обсуждения вопросов об ответственности лиц, допустивших нарушения законодательства (п. 2 ст. 4).

Коллегиальность не только не исключает, но и предполагает единоначалие.

Единоначалие проявляется в работе отдельных руководящих лиц. К ним в первую очередь относятся председатели комитетов государственного контроля и другие должностные лица. Полномочия этих лиц определены в статьях 11, 12 и 17 Закона «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь».

ТЕМА 5. СОВЕТ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

5.1. Понятие и назначение Совета Министров Республики Беларусь. Порядок формирования, состав Совета Министров Республики Беларусь. Президиум Совета Министров: основное назначение, порядок формирования, состав

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. В настоящем составе Совета Министров Республики Беларусь из 38 его членов 24 являются министрами, 5 состоят в нем на правах министров. Такой качественный состав отражает специфику Совета Министров и, можно сказать, является одним из его признаков.

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 «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах».

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 Республики Беларусь — Правительство Республики Беларусь — центральный и коллегиальный орган государственного управления. В статье 1 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах» записано, что Совет Министров является «коллегиальным центральным органом государственного управления Республики Беларусь, призванным осуществлять исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти».

Совет Министров — орган Республики 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.

Рассмотрение законопроекта может быть объявлено срочным. Правительство поступает так только по поручению Президента, а с его согласия оно вправе требовать от Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания принятия на своих заседаниях решения путем голосования в целом за весь внесенный проект или его часть с сохранением лишь тех поправок, которые предложены или приняты Президентом либо

Правительством (ч. 5 ст. 16 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах»).

Премьер-министр и другие члены Совета Министров наделены правом принимать участие в заседаниях Палаты представителей и Совета Республики и их органов, выступать на этих заседаниях вне очереди. Они обязаны на специальных заседаниях палат Национального собрания отвечать на вопросы депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики, а также в установленном порядке — на их запросы (ч. 8 ст. 16 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах»).

Совет Министров — центральный орган государственного управления. Он возвышается над всеми иными органами государственного управления. Тем не менее он не является высшим органом государственного управления, и не все эти органы ему подчинены.

Законодательство регулирует также и взаимоотношения Совета Министров с местными исполнительными и распорядительными органами (гл. 4 указанного Закона) и с местными Советами (ст. 17 Закона).

Местные исполнительные комитеты не подчинены Совету Министров. Областные и Минский городской исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Совету Министров лишь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства (ч. 6 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Совет Министров вместе с местными Советами депутатов в целях учета интересов Республики Беларусь и административно-территориальных единиц в соответствии с действующим законодательством определяет степень и порядок их участия в выполнении общегосударственных программ, совместных проектов, рассматривает предложения этих Советов. Решения местных Советов должны соответствовать действующему законодательству, а, следовательно, и актам Совета Министров

5.2. Правовое положение Премьер-министра и его заместителей

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь.

Правительство Республики Беларусь состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. В состав Правительства могут входить и руководители иных республиканских органов государственного управления.

Премьер-министр назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей. Решение по этому вопросу принимается Палатой представителей не позднее чем в двухнедельный срок со дня внесения предложения по кандидатуре Премьер-министра. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение Премьер-министра Палатой представителей Президент Республики Беларусь вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

Работой Правительства руководит Премьер-министр.

Премьер-министр:

- 1) осуществляет непосредственное руководство деятельностью Правительства и несет персональную ответственность за его работу;
- 2) подписывает постановления Правительства;
- 3) в двухмесячный срок после своего назначения представляет Парламенту программу деятельности Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Правительства в течение двух месяцев;
- 4) информирует Президента об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;
- 5) выполняет другие функции, связанные с организацией и деятельностью Правительства. (Конституция)

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.

Распоряжения могут быть изданы только по вопросам, входящим в компетенцию премьер-министра. Премьер-министр должен издавать приказы, поскольку он в таком случае выступает как руководитель учреждения, а не как руководитель конституционного органа.

Согласно *статье 7* закона о совете министров РБ:

Заместители Премьер-министра Республики Беларусь в соответствии с распределением обязанностей:

- осуществляют координацию деятельности республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, контроль за их работой и дают им указания по обеспечению исполнения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь и по иным вопросам их деятельности;
- предварительно рассматривают предложения и проекты документов, внесенные в Совет Министров Республики Беларусь;
- несут ответственность за состояние дел в отраслях экономики и сферах деятельности;
- исполняют иные обязанности в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Исполнение обязанностей Премьер-министра Республики Беларусь в случае его отсутствия осуществляется Первым заместителем Премьер-министра Республики Беларусь, а в случае отсутствия Премьер-министра Республики Беларусь и Первого заместителя Премьер-министра Республики

Беларусь – Заместителем Премьер-министра Республики Беларусь, в ведении которого находятся вопросы экономики.

Гарантии правовой и социальной защиты заместителей Премьер-министра Республики Беларусь определяются законодательством Республики Беларусь.

5.3. Компетенция Премьер-министра и его заместителей

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.

Функция планирования Совета Министров состоит в том, что он разрабатывает основные направления развития экономики в Целом, ее отдельных отраслей (ч. 5 ст. 4 Закона), определяет и реализует наиболее эффективные пути повышения дохода семьи, стипендий, пенсий, других социальных пособий, выплат (ч. 7 ст. 5 Закона).

Организационная функция реализуется по отношению к подчиненным организациям. Так, Совет Министров создает, реорганизует, ликвидирует

предприятия, организации, учреждения, объединения, имущество которых находится в собственности государства (ч. 10 ст. 4 Закона), утверждает состав коллегий министерств и государственных комитетов, если иное не предусмотрено актами Президента (ч. 4 ст. 14 Закона) и др.

Функция регулирования осуществляется в разных областях и сферах. Совет Министров регулирует деятельность всех отраслей экономики республики (п. 3 ст. 4 Закона), внешнеэкономическую деятельность, в том числе определяет меры тарифного и нетарифного регулирования ввоза (вывоза) товаров (работ, услуг) на территорию (с территории) республики (ч. 13 ст. 4 Закона), регулирует вопросы внутреннего государственного долга (ч. 27 ст. 4 Закона) и др.

Функция руководства реализуется как по отношению к подчиненным Совету Министров органам государственного управления, так и в отношении обеспечения решения отдельных важных вопросов. Так, Совет Министров руководит системой подчиненных республиканских органов государственного управления и других органов исполнительной власти (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 12, ч. 2 ст. 15 Закона), руководит в пределах своей компетенции подготовкой хозяйства республики к работе в режиме и условиях военного времени, а также его мобилизационным развертыванием (ч. 5 ст. 8 Закона), осуществляет в соответствии со своей компетенцией руководство гражданской обороной в республике (ч. 7 ст. 8 Закона) и т.д.

Руководство состоит в воздействии Совета Министров на содержание деятельности управляемых путем нацеливания, указания основных ее направлений, определения текущих задач.

В деятельности Совета Министров применяется и функция координации. Совет Министров координирует инвестиционную деятельность с учетом приоритетных направлений социально-экономического развития государства (ч. 16 ст. 4 Закона), работу по изучению и разработке нормативов потребительских бюджетов для разных социально-демографических групп населения (ч. 41 ст. 4 Закона), деятельность Национальной академии наук Беларуси, отраслевых государственных академий (ч. 22 ст. 5 Закона), деятельность в области отношений Республики Беларусь с другими государствами и международными организациями (ч. 2 ст. 9 Закона) и др.

Наиболее широкое применение находит функция контроля и учета. Совет Министров контролирует работу всех подчиненных органов государственного республиканского масштаба, а также местных исполнительных и распорядительных органов. В отношении последних возможно осуществление контроля только за исполнением ими Конституции, законов, актов Президента, постановлений Совета Министров и распоряжений Премьер-министра (ч. 3 ст. 15 Закона).

Совет Министров вынужден осуществлять контроль также в целях реализации таких функций, как регулирование, руководство и координация. При отсутствии полной информации о состоянии дел по вопросам, относящимся к указанным функциям, невозможно их осуществление. Кроме того, Совет Министров осуществляет контроль за подготовкой граждан к

военной службе и призывом их на военную службу (ч. 4 ст. 8 Закона), получением статистической и иной информации о деятельности банков (ч. 34 ст. 4 Закона).

Совет Министров призван осуществлять значительно больше разнообразных управленческих действий, чем обозначено в главах 2 и 3 Закона.

Правительство наделено и специальными функциями. Они дополняют и развивают общие функции. Особенно распространены в разных областях и сферах деятельности Совета Министров такие функции, как обеспечение, принятие мер, оказание содействия, создание условий и др.

Составными элементами компетенции являются гарантии осуществления полномочий. Они достаточно многообразны. Важной гарантией осуществления Советом Министров полномочий является его подчиненность Президенту. Президент обладает многочисленными и разнообразными возможностями обеспечения надлежащего исполнения Советом Министров своих полномочий.

5.4. 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. 25 Закона «О Совете Министров и подчиненных ему государственных органах»). 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 26 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 (ч. 2 ст. 27 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 (ч. 3 ст. 27 Закона).

Формой работы Совета Министров является и опросный порядок принятия постановлений. Он предусмотрен частью 4 статьи 27 Закона и состоит в том, что в кулуарах выясняется мнение членов Президиума по тем или иным вопросам, вынесенным на рассмотрение Совета Министров или его Президиума, без рассмотрения их на заседаниях. Такими могут быть решены неотложные или не требующие обсуждения вопросы. После опроса принимается постановление от имени Совета Министров. Опрос выражается, как правило, в форме визирования проекта постановления.

В Конституции (ст. 108) закреплено правило о приоритете, преобладании коллегиальности в деятельности Совета Министров. Коллегиальность работы Совета Министров тесно сочетается с единоначалием, которое реализуется посредством работы Премьер-министра, его заместителей и членов Правительства. Единоначалие в коллегиальных органах необходимо для персональной ответственности за их работу, организации работы, решения менее важных и сложных, не требующих выявления коллегиального мнения (мнения многих членов коллегии) вопросов, способствует оперативному решению вопросов. Единоначалие не противоречит и не противопоставляется коллегиальности, а способствует лучшему ее выражению.

В Законе лишь частично оговаривается, какие вопросы могут решаться только на заседаниях и какие — единоначально (ст.ст. 20, 21 и 26 Закона). Компетенция Совета Министров в главе 2, части 1 статьи 12 и статье 14 Закона определяется в целом независимо от форм его работы. Единоначально Премьер-министр и его заместители решают, какой вопрос следует выносить на заседание Совета Министров или Президиума Совета Министров, а какой может быть решен единоначально. Единоначально решается немало вопросов, направляется, координируется деятельность подчиненных. Единоначалие в деятельности Совета Министров как коллегиального органа сводится не только к организаторской работе, но и к совершению юридически важных действий.

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. Правовыми актами Совета Министров являются постановления, распоряжения, протокольные решения, указания, поручения (ст. 28 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах»).

Согласно этому Закону постановления и протокольные решения как правовые акты принимаются коллегиально. Постановления могут приниматься только на заседаниях Совета Министров и его Президиума, а протокольные решения — как на заседаниях, так и на совещаниях у Премьер-министра и его заместителей.

Распоряжения, указания и поручения — правовые акты, которые принимаются единоначально Премьер-министром или его заместителями. В соответствии с частью 2 статьи 108 Конституции и частью 6 статьи 28 Закона распоряжения издаются только Премьер-министром.

Принятие постановлений и издание распоряжений предусмотрено статьями 108 Конституции, указаний и поручений — только частью 7 статьи 28 Закона.

Постановления представляет собой правовые акты коллегиального порядка и являются основными, превалирующими над иными актами Совета Министров. Такое превалирование 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. 28 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 (ч. 2 ст. 28 Закона).

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 индивидуального ненормативного характера. 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 получают 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.

5.5. Аппарат Совета Министров

Структура Совмина представляет собой его внутреннее устройство, которое следует рассматривать с 2-х позиций: 1) как состав совета министров; 2) как систему, форму организации совета Министров.

В состав Совета Министров входят:

- Премьер-министр Республики Беларусь
- Глава Администрации Президента Республики Беларусь,
- Председатель Комитета государственного контроля Республики Беларусь,
- Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь,
- заместители Премьер-министра Республики Беларусь,
- министры, председатели государственных комитетов,
- Руководитель Аппарата Совета Министров Республики Беларусь,
- Председатель Президиума Национальной академии наук Беларуси,
- Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ
- и иные должностные лица по решению Президента 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 (ст. 1 Положения об Аппарате Совета Министров Республики Беларусь, утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 ноября 2001 г. № 1729).

Аппарат Совета Министров в пункте 1 Положения об Аппарате Совета Министров Республики Беларусь рассматривается как учреждение. Такое отождествление вряд ли удачно, поскольку не раскрывает его главного назначения.

Аппарат состоит из:

1. руководителя Аппарата;
2. заместителей руководителя Аппарата;
3. 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. В настоящее время Аппарат состоит из И структурных подразделений, исключая руководство Аппарата. ***Ими являются:***

1. Секретариат Премьер-министра и заместителей Премьер-министра Республики Беларусь;
2. Главное управление международного сотрудничества и торговли;
3. Управление по взаимодействию с республиканскими и местными органами власти и государственного управления;
4. Управление по вопросам обороны и правоохранительных органов;
1. Главное экономическое управление;
5. Главное управление промышленного и топливно-энергетического комплексов;
7. Главное управление строительства, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи;
8. Главное управление агропромышленного комплекса;
9. Управление социально-культурной сферы;
- 10) Управление здравоохранения, социальной защиты и санаторно-курортного лечения населения;
- 11) Канцелярия Правительства Республики Беларусь.

Структурные подразделения Аппарата выполняют функции, возложенные на Аппарат. Их статус определяется положениями, утверждаемыми приказами руководителя Аппарата. Они осуществляют свою деятельность под руководством Премьер-министра, его заместителей, руководителя Аппарата и его заместителей в соответствии с распределенными обязанностями.

Тема 6. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ПОДЧИНЕННЫЕ СОВЕТУ МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

6.1. Понятие, назначение, виды республиканских органов государственного управления. Внутренняя структура республиканских органов государственного управления. Формы работы и управленческой деятельности республиканских органов государственного управления. Звенность в системах, возглавляемых республиканскими органами государственного управления.

Министерства, государственные комитеты и комитеты при Совете Министров рассматриваются в качестве республиканских органов государственного управления по Указу Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 г. №30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь».

Нынешнее их название закрепил Закон «О Совете Министров Республики Беларусь» (гл.3) и Указ 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).

В законодательстве не определено, правовой статус каких республиканских органов должен устанавливаться законами, а каких — положениями. В настоящее время законами урегулировано правовое положение таможенных органов, милиции, Комитета государственного контроля и некоторых других органов. Большая же часть республиканских органов действует на основании положений. Обращает на себя внимание, что законами определяется правовой статус всех органов, входящих в ту или иную систему, а не только республиканских, положениями — только одного вида органа — республиканского.

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.

Общие цели республиканских органов, подчиненных Совету Министров, закреплены в определениях министерства и комитета при Совете Министров, которые сформулированы в частях 4 и 5 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» и в частях 3 и 4 статьи 12 Закона «О

Совете Министров Республики Беларусь». Ими являются: проведение государственной политики; управление в соответствующей отрасли или сфере деятельности; координация деятельности по вопросам в этой отрасли или сфере деятельности других республиканских органов государственного управления.

В нормативных правовых актах определяются также сфера ведения республиканских органов и основные качественные показатели, которых они должны достичь в процессе руководства отраслью (сферой).

Определение цели — это обозначение в общем виде того, чем должен заниматься республиканский орган и чему должны быть подчинены его устремления. 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, связанные с обеспечением нормального функционирования своей системы (отрасли) и ее развития, задачи по координации деятельности других органов и организаций, задачи по руководству подчиненными организациями, 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 они — органы государственного управления: республиканского масштаба деятельности; образуются в одинаковом порядке; единоначальные; являются третьим звеном в системе органов государственного управления, т.е. находятся ниже Президента и Совета Министров.

Министерства отличаются от иных видов указанных органов тем, что их руководители по должности входят в состав Правительства. Об этом прямо говорится в части 4 статьи 106 Конституции.

В соответствии с Законом «О Совете Министров Республики Беларусь» председатели государственных комитетов приравнены по статусу к министрам. Тем не менее, государственные комитеты нельзя отождествлять с министерствами. Министерства отличаются от государственных комитетов и комитетов при Совете Министров, кроме названия, и тем, что управляют особо важными государственными сферами.

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.

В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» дается определение министерства, государственного комитета.

Они определяются следующим образом: «Министерство, государственный комитет — республиканские органы государственного управления (функциональные или отраслевые), проводящие государственную политику, осуществляющие регулирование и управление в соответствующей отрасли (сфере деятельности) и координирующие деятельность в этой отрасли (сфере) иных республиканских органов государственного управления Республики Беларусь».

В приведенном определении перечислены основные признаки министерства и государственного комитета: они являются республиканскими органами государственного управления, функциональными или отраслевыми, призваны проводить государственную политику, осуществлять регулирование, управление, координацию.

Все республиканские органы государственного управления образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом, их руководители назначаются также Президентом.

В настоящее время функционируют 25 министерств. До издания Указа Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. №516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь» их было также 25 (из них 16 отраслевых и 9 функциональных). Государственных комитетов насчитывается 7 (из них 4 отраслевых и 3 функциональных) вместо существовавших ранее 19 (из них было 4 отраслевых и 15 функциональных).

Государственные комитеты по существу ничем не отличаются от министерств, поэтому и необходимость в них как отдельном виде республиканских органов государственного управления отсутствует.

Республиканские органы государственного управления не так многочисленны, но разнообразны. Они различаются по уровню, занимаемому в системе республиканских органов государственного управления, организационно-правовым формам, характеру компетенции, подчиненности, сфере (области) деятельности.

По уровню республиканские органы государственного управления можно различать: собственно республиканские и иные республиканские. К первому виду относятся министерства, государственные комитеты, Национальная академия наук Беларуси, Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь; ко второму — комитеты при Совете Министров.

По организационно-правовым формам республиканские органы государственного управления делятся на министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров.

Министерства всегда отличались от иных республиканских органов государственного управления по своей величине, масштабу деятельности. Они постоянно являются основной организационно-правовой формой государственного управления.

Государственные комитеты отличаются от министерств не только своей межотраслевой значимостью, но и статусом. Руководители министерств обязательно входили и входят в состав Совета Министров, руководители государственных комитетов по действующей Конституции — только могут входить. По величине и масштабу деятельности министерства обычно имеют больший вес, чем государственные комитеты.

В настоящее время, когда немалая часть министерств имеет межотраслевой характер, отпала необходимость в наличии государственных комитетов как специальных органов государственного управления.

К отдельному виду республиканских органов государственного управления следует отнести и организации, подчиненные Совету Министров. Государственные организации — это совокупность производственных организаций, обладающих также функциями реализации произведенных товаров. Между тем, каждая такая организация имеет орган государственного управления, возглавляющий и управляющий ею, — это администрация. Совету Министров подчиняется администрация, а не сама организация. По характеру компетенции республиканские органы государственного управления делятся на отраслевые, функциональные и функционально-отраслевые.

Отраслевые органы — это органы, которые действуют в пределах соответствующей отрасли и обладают отраслевой компетенцией. В законодательстве часто употребляется термин «отрасль». Он указывается и в определении министерства, которое дается в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь». Однако суть его не раскрывается. Отсутствует четкий ответ на этот вопрос и в научной литературе.

Отрасль является органической частью республиканской управленческой системы. Отрасль — это управленческая система, объединяющая родственные, однопрофильные, близкие по характеру организации, предприятия, учреждения. Спецификой отраслевой компетенции является то, что она распространяется на подчиненные организации, предприятия, учреждения и отражает особенный 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.

Большая же часть отраслевых органов обладает и полномочиями надведомственного характера. Такие полномочия связаны с их основной деятельностью, т.е. являются продолжением, разновидностью отраслевых полномочий.

Например, Министерство образования осуществляет учебно-методическое руководство и координацию деятельности всех учебных заведений и иных организаций по вопросам своей компетенции (п. 4.9 Положения о Министерстве образования Республики Беларусь). Подобными

полномочиями обладают министерства культуры, здравоохранения, внутренних дел, торговли, юстиции и некоторые другие.

По этой причине названные органы следует, вероятно, отнести к третьему виду республиканских органов государственного управления — отраслевым функциональным. Преобладает же у них отраслевой признак.

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.

Такие органы называются надведомственными, поскольку их полномочия могут распространяться на все республиканские, местные органы государственного управления, а также объединения, предприятия, учреждения независимо от подчиненности и формы собственности, на которой основывается их деятельность.

Функциональными органами являются: Министерство финансов; Министерство труда и социальной защиты; Министерство статистики и анализа; Комитет по науке и технологиям; Государственный Комитет по стандартизации.

Рассматриваемые 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. Следовательно, существует и такой вид республиканских органов государственного управления, как функционально-отраслевые.

По подчиненности республиканские органы государственного управления можно разделить на два вида: органы двойного подчинения и органы, подчиненные Совету Министров.

Такое деление соответствует действующему законодательству.

Если руководствоваться названием Указа Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289, то может сложиться мнение, что все министерства, государственные комитеты, комитеты и государственные организации подчинены только Совету Министров.

Между тем, в подпункте 1,2 пункта 1 этого правового акта записано, что министерства и государственные комитеты по особым вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами, могут подчиняться исключительно Президенту Республики Беларусь. В настоящее время не существует нормативного акта, в котором давался бы перечень подобных вопросов. Несмотря на это, указанная регламентация наводит на мысль, что может и не быть министерств, государственных комитетов, всецело подчиненных Совету Министров. Все они находятся в двойном подчинении.

Несомненно, все республиканские органы государственного управления находятся в определенной зависимости от Президента Республики Беларусь. Во-первых, Президент формирует политику государства в целом и ее

отдельные направления, сферы деятельности. Республиканские органы обязаны проводить в жизнь государственную политику. Во-вторых, Президент вправе образовывать, реорганизовывать и упразднить любой республиканский орган государственного управления (государственные организации — с согласия Президента). В-третьих, Президент наделен правом назначать руководителей республиканских органов государственного управления и освобождать их от должности (кроме руководителей государственных организаций, подчиненных Совету Министров). В-четвертых, заместители министра внутренних дел, министра обороны, министра по чрезвычайным ситуациям и председатели государственных комитетов (исключая государственный комитет по авиации) назначаются на должности Президентом Республики Беларусь, заместители иных министров — Советом Министров по согласованию с Президентом.

Такая зависимость свидетельствуют и об определенной подчиненности республиканских органов государственного управления Президенту Республики Беларусь. Следовательно, 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.

По сфере (области) деятельности республиканские органы государственного управления 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.

Республиканские органы государственного управления, как и иные виды органов государственного управления, имеют внутреннюю (организационную) структуру.

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.

В структуру Министерства юстиции, например, входят: министр юстиции; заместители министра юстиции; управление организационного обеспечения деятельности судов; отдел организационного обеспечения деятельности адвокатуры; управления нотариата, загсов, правового просвещения и лицензирования юридической деятельности; управление правовой экспертизы правовых актов Национального банка и республиканских органов государственного управления; департамент нормотворческой деятельности; управление общественных объединений; управление по авторским и смежным правам; научно-исследовательский институт проблем криминологии, криминалистики и судебной экспертизы; управление единого государственного регистра юридических лиц; отдел учета и правовой информации; планово-финансовое управление; отдел кадров; управление делами.

Таким образом, внутренними структурными подразделениями республиканского органа государственного управления являются главные управления, управления и отделы. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 появились новые структурные звенья под названием «департамент». Они 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 Примерным положением о департаменте министерства с правами юридического лица, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 октября 2001 г. № 1521 «О некоторых вопросах организации деятельности департаментов министерств». 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 департаменте с правами юридического лица может создаваться коллегия в составе руководителя департамента (председатель коллегии), его заместителей и других работников. Численный и персональный состав коллегии утверждается министерством по представлению руководителя департамента. Коллегия вправе принимать решения, направленные на регулирование общественных отношений в определенных сферах деятельности и требующие нормативного закрепления. Однако такие решения оформляются протоколом и представляются министру для принятия соответствующих постановлений или приказов. Решения коллегии по иным вопросам могут реализовываться приказами и распоряжениями руководителя департамента.

Таким образом, департамент с правами юридического лица обладает немалыми собственными полномочиями властного характера. В этом видится определенное его сходство с внутренними структурными подразделениями министерства, созданными с учетом полного функционализма.

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.

Правовой статус структурных подразделений не всегда одинаков даже у одного органа. Все они образуют внутреннюю структуру. Однако одни из них — чисто внутреннего характера и не обладают властными полномочиями, другие — распространяют свою деятельность на нижестоящие подчиненные и неподчиненные органы (организации). Структурные звенья первого типа не имеют подчиненных организаций, второго — могут иметь и таким образом образуют свою систему органов государственного управления, например, ГАИ в Министерстве внутренних дел.

Внутренние структурные звенья имеют внешние связи по вопросам своего ведения, но не вправе решать эти вопросы, ибо не наделены властными полномочиями. Они лишь собирают необходимую информацию, обрабатывают ее соответствующим образом и представляют свое квалифицированное заключение руководству органа (министру, председателю комитета или одному из их заместителей, курирующему подобный вопрос).

Вместе с тем, не все звенья структуры работают только на руководителя, хотя все они наделены соответствующей компетенцией, являющейся частью компетенции органа. Например, юридическая служба, бухгалтерия, управление делами, в том числе и ряд основных структурных подразделений могут иметь внешние связи с областными управлениями юстиции, с организациями, входящими в систему юстиции, но они не наделены правами давать им обязательные для исполнения указания, а тем более издавать правовые акты в отношении названных органов и организаций. Этот аппарат исключительно подчинен руководству министерства или другого республиканского органа государственного управления.

В то же время некоторые структурные звенья, например, такие, как в Министерстве здравоохранения Главное управление гигиены, эпидемиологии и профилактики, имеют подчиненные санитарно-эпидемические организации.

Задачи и компетенция указанных структурных подразделений в значительной мере зависят от задач и компетенции соответствующих министерств, они являются специализированными и обладают конкретными властными полномочиями. Такая организационная схема целесообразна и оправдывает себя.

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.

Подобное подчинение существует и внутри структурного подразделения. Его начальнику подчиняются руководители управлений (отделов), т.е. внутренних звеньев. Такие связи в структуре носят линейный и функциональный характер. О линейных связях говорят в том случае, когда каждое структурное подразделение или отдельный служащий (сотрудник) подчиняется по всем вопросам и во всех отношениях только одному начальнику. В результате один начальник имеет несколько подчиненных, а подчиненный — одного начальника, от которого получает все указания.

В данных структурах имеют место и функциональные отношения. Каждое структурное подразделение выполняет одну или несколько функций и соотносится с руководителем (вышестоящим органом) только по вопросам своих функций. В соответствии с этими функциями устанавливаются связи и с подведомственными организациями, т.е. очевидна специализация по служебным функциям, ведение ограниченного круга вопросов.

В настоящее время построение внутренней структуры республиканских органов управления осуществляется с ограниченным проявлением функциональности. Ограничение состоит в том, что большинство функциональных структурных звеньев министерства, государственного комитета, комитета не обладает властными полномочиями в отношении подведомственных органу организаций, а следовательно, не может воздействовать на них властно, с применением принудительных средств.

Между тем их связи с подведомственными организациями существуют, как и организаций — с рассматриваемыми структурными звеньями. Полномочия структурных звеньев, образованных с сохранением полного функционализма, могут распространяться на другие министерства, государственные комитеты, комитеты при Совете Министров, подчиненные им государственные организации, негосударственные организации, а также граждан.

Изложенное свидетельствует о том, что в республиканских органах государственного управления не существует обособленно от внутренних звеньев, структурных звеньев линейного или функционального характера. Имеет место линейно-функциональный тип связей.

В рамках внутренней структуры министерства, государственного комитета, комитета происходит разделение (специализация) и кооперация управленческой деятельности.

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.

Организации, входящие в рассматриваемую систему, являются обычно однотипными, однопрофильными. Возглавляет систему республиканский орган государственного управления. Нижестоящие звенья находятся, как правило, в административно-территориальных единицах. Таким образом образуется структура системы. Структура — это внутреннее устройство системы, строение системы.

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. В части 8 статьи 12 Закона «О Совете Министров Республики» установлено, что «в целях реализации полномочий республиканских органов государственного управления в административно-территориальных единицах Республики Беларусь могут создаваться в установленном порядке их территориальные органы».

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. Таких органов немного — это Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь (ВАК), Государственный Комитет по науке и технологиям, целый ряд департаментов с правами юридического лица, например, Департамент контроля качества образования Министерства образования, Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь. Все названные органы существуют в одном лице и не имеют своих нижестоящих органов. Однозвенность, вероятно, следует считать исключением из общего правила.

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.

Кроме того, существует и иная, как бы неосновная (дополнительная) двухзвенная структура. Сущность такой структуры системы государственного управления выражается в том, что республиканский орган управляет объектами, не являющимися для него основными. Названные объекты могут быть республиканского значения. Например, Министерство внутренних дел, Министерство обороны непосредственно управляют в своей сфере учебными заведениями, а Министерство культуры, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, кроме того и некоторыми другими объектами — театрами, сельскохозяйственными предприятиями республиканского значения. Указанные республиканские органы управляют и иными объектами, не входящими в двухзвенную систему.

Двухзвенная система управления наиболее рациональна и менее затратна. Однако она не так распространена, как трехзвенная, которая строится с учетом административно-территориального деления, устройства государства. В этом случае двухзвенная система не всегда приемлема.

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. Подобная структура системы управления имеет место и в области статистики и анализа, в области труда и социальной защиты. В сфере юстиции функционируют Министерство юстиции, управления юстиции в областях; низшим структурным звеном являются объекты управления: нотариальные конторы, судебные исполнители и др.

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.

Четырехзвенная структура управления в области культуры, торговли аналогична предыдущим. Рассматриваемая структура управления отличается от трехзвенной лишь наличием низших звеньев в виде школ, учреждений здравоохранения и культуры. Последних не может быть в системе органов внутренних дел, статистики и анализа, труда.

Наиболее практичной и экономичной является двухзвенная организационная структура. При трехзвенной и четырехзвенной системах значительно усложняется и затрудняется управление объектами, требуется четкое разграничение полномочий между всеми звеньями организационной системы управления. На практике подобное не всегда возможно. В связи с этим не исключается превалирование централизации над децентрализацией, т.е. подмена вышестоящими органами нижестоящих в решении вопросов. Нередко в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус органов, можно встретить запись о том, что вышестоящий орган может решить любой вопрос, относящийся к компетенции нижестоящего органа, вместо того, чтобы оказывать помощь нижестоящему органу, убеждать его в правильном решении или, наконец, заставить поступать в соответствии со своими требованиями и желаниями, если это необходимо.

Кроме того, вышестоящие органы обладают правом отмены актов нижестоящих, и не только по причине их незаконности, но и ввиду нецелесообразности, т.е. существует много иных возможностей, средств у вышестоящих органов по отношению к нижестоящим, чтобы не осуществлять их подмену.

Существующая организационная структура систем управления предполагает наличие соответствующего органа государственного управления в центре. Она начинается в центре и замыкается на центре. По существу нет органов государственного управления, которые не были бы связаны с центром и не зависели бы от него. По-видимому, определенная зависимость от центра обязательно должна быть — методическая, организационная или иного подобного характера. Ведь государственность и государственное управление зарождаются в центре. Воплощением ее является Президент, высший законодательный орган и Правительство, республиканские органы.

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. Большинство республиканских органов единоначальны, что предопределяет их основную организационно-правовую форму работы — единоначалие.

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.

В настоящее время все республиканские органы государственного управления, за исключением Национального банка, являются единоначальными.

В нормативных правовых актах, определяющих статус республиканских органов, нет четкой регламентации того, каким является орган единоначальным или коллегиальным. Следовательно, не решается вопрос и об организационно-правовых формах работы. Компетенция устанавливается в целом для органа, и лишь частично оговариваются полномочия руководителя органа.

Единоначалие проявляется не только в работе министра, руководителя иного республиканского органа, но и в работе заместителей руководителя, которую они ведут в соответствии с распределенными обязанностями. Заместители также обладают властными полномочиями и могут давать обязательные для исполнения указания.

Работа единоначальника строится в соответствии с планами органа и распределением обязанностей и проявляется в повседневных делах, таких, как проведение или участие в различных заседаниях, совещаниях, контроль и проверка исполнения, прием посетителей, выезд на места, разговоры по телефону по служебным делам, подготовка и ознакомление с разнообразными материалами, письмами и т.д.

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.

Коллегии существуют во всех республиканских органах государственного управления. В их состав входят руководитель республиканского органа (он же является и председателем коллегии), его заместители по должности и иные работники этого органа. В состав коллегии могут входить руководители некоторых структурных подразделений республиканского органа и подчиненных ему организаций.

Не существует правовой нормы, четко предписывающей количественный и качественный (персональный) состав коллегий. В части 12 статьи 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах» записано, что в состав коллегии входят руководитель республиканского органа государственного управления, его заместители по должности, иные работники соответствующей отрасли или

сферы управления. В ее состав разрешается включать работников подведомственных организаций. Отсутствие в данном Законе четкой регламентации состава коллегий дало право каждому республиканскому органу самостоятельно определять их состав.

В части 12 статьи 12 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь и подчиненных ему государственных органах» установлено, что «решения коллегий проводятся в жизнь приказами министров (руководителей республиканских органов государственного управления)». В положениях же о некоторых республиканских органах предусматривается издание коллегиями постановлений. Таким образом, положения, утвержденные, как правило, Советом Министров, в этой части не соответствуют указанному Закону.

На практике применяются нормы не Закона, а положений. Это правильно. Коллегии должны иметь право издания своих актов. Вместе с тем, в вышеназванном Законе отражено истинное правовое положение коллегий как совещательных органов. На заседаниях коллегии лишь рассматриваются, обсуждаются вопросы, а сделанные по результатам рассмотрения, обсуждения выводы, принятые решения согласно данному Закону предписано оформлять в виде приказов руководителя органа.

Коллегия рассматривает важнейшие (основные) вопросы деятельности республиканского органа.

В части 12 статьи 12 упомянутого выше Закона определен примерный перечень основных вопросов, которые могут рассматриваться на заседаниях коллегий, однако в положениях он не воспроизводится.

Перечень важнейших вопросов и возможность их рассмотрения на заседании коллегии решает ее руководитель, т.е. министр (председатель комитета).

Главенствующая роль руководителя органа проявляется и в том, что он подписывает постановления, в которых находят закрепление решения, принятые на заседании коллегии, если ее решения не проводятся в жизнь путем издания приказов. В случае возникновения разногласий между председателем коллегии и ее членами председатель проводит в жизнь свое решение, докладывая о разногласиях Совету Министров, если состав коллегии утвержден Советом Министров.

Коллегиальность проявляется и при подготовке проектов правовых актов, издаваемых в форме единоначалия. В такой подготовке участвует широкий круг работников органа, возможно, и работников нижестоящих органов, когда они вносят проекты правовых актов в республиканский орган. Кроме того, проекты нормативных правовых актов республиканских органов подлежат юридической экспертизе Министерством юстиции.

Таким образом, несмотря на преобладание единоначалия в единоначальных органах, в них широко применяется и коллегиальность, что свидетельствует о тесной связи форм организационного устройства органа с организационно-правовыми формами его деятельности, а также о сочетании единоначалия и коллегиальности, т.е. нет единоначалия без коллегиальности и коллегиальности без единоначалия. В одних республиканских органах (их

большинство) единоначалие дополняется коллегиальностью, в других — коллегиальность дополняется единоначалием. Следовательно, «коллегиальность в единоначальных органах имеет иное значение и, таким образом, является с юридической точки зрения коллегиальностью более «низкого» ранга, нежели в коллегиальных органах управления». Приблизительно на подобном уровне находится единоначалие в коллегиальных органах.

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.

Данные правовые акты принимаются (издаются) единоначально или коллегиально. Одни из них издаются только единоначально (приказы, распоряжения, соответствующие указания), другие — только коллегиально (постановления), третьи — с использованием как единоначалия, так и коллегиальности (инструкции, положения, правила, методические указания, разъяснения).

Издание приказов и дача указаний являются наиболее распространенными формами, присущими всем республиканским органам. Эти формы получили надлежащее правовое закрепление. Они подчеркивают специфику единоначалия и определяют вид (тип) органов, уполномоченных их издавать.

По общему правилу каждый вид (тип) органов государственного управления должен иметь только ему присущие виды правовых актов. В определенной части это условие соблюдается. Например, Президент Республики Беларусь уполномочен Конституцией издавать декреты, указы и распоряжения; Совет Министров Республики Беларусь принимает постановления и т.д.

Между тем, разнообразие видов правовых актов постоянно увеличивается, что особенно характерно для республиканских органов. Такая тенденция не всегда оправдана, а практика не во всех случаях соответствует действующему законодательству.

Многообразие видов правовых актов республиканских органов не всегда отражает их суть как формы управленческой деятельности. 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. Сказанное частично подтверждается частью 8 статьи 10 Закона «О нормативных правовых актах

Республики Беларусь», в которой установлено, что «юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждены». Явно подчеркивается зависимость положений, инструкций и других документов от приказов и постановлений.

Правовой акт управления — это форма выражения, закрепления управленческих действий, решений органов, должностных лиц. Они имеют соответствующую структуру, которая придает им юридическую форму — форму акта.

Основные структурные элементы актов определены в главе 7 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

В регламентах, инструкциях, правилах и других документах отсутствуют следующие обязательные реквизиты: вид правового акта; орган (должностное лицо), принявший (принявшее) издавший (издавшее) акт; дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц (лица), официально уполномоченных (уполномоченного) подписывать соответствующие правовые акты управления. В них присутствует лишь название, обозначающее предмет регулирования, и содержание (текст) правового акта, можно сказать само решение органа.

Таким образом, регламенты, инструкции, правила, положения и т.д.— это, по существу, не правовые акты, а только решения органов (должностных лиц). Чтобы стать правовыми актами, им необходимо обрести форму приказа, постановления, распоряжения.

По юридическим свойствам правовые акты республиканских органов, как и других органов государственного управления, делятся на нормативные и индивидуальные. Всегда нормативными являются постановления, инструкции, положения, правила, методические указания, нормы, регламенты и др.

К индивидуальным относятся: распоряжения, указания. Приказы могут быть нормативными и индивидуальными.

Неправовыми формами управления являются организационная работа и материально-технические действия.

6.2. Общие положения о сферах деятельности республиканских органов государственного управления.

В соответствии с главой 3 Конституции Республики Беларусь, Президент является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает экономическую и политическую стабильность, преемственность и

взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти и обладает большими властными полномочиями в области внешней и внутренней политики.

Глава 4 Конституции Республики Беларусь содержит основы организации и деятельности Парламента – Национального собрания Республики Беларусь, который является представительным и законодательным органом и состоит из двух палат – Палаты представителей (110 депутатов) и Совета Республики (64 члена).

Органы исполнительной власти можно классифицировать по масштабу деятельности на республиканские и местные. Глава 5 Конституции Республики Беларусь содержит основы организации и деятельности исполнительной власти в Республике Беларусь, которую осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления.

К местным органам исполнительной власти относят исполнительные комитеты, местную администрацию. Раздел 5 Конституции Республики Беларусь содержит основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Глава 6 Конституции Республики Беларусь содержит основы судебной системы и судебной власти Республики Беларусь, а именно каким статусом обладают судьи при отправлении правосудия, порядок рассмотрения дел в судах. Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд, который осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов в государстве. Конституция Республики Беларусь содержит положения о формировании Конституционного Суда, требования, предъявляемые к судьям, порядок их назначения (избрания), срок полномочий членов Конституционного Суда, о чем дает заключения Конституционный Суд. Компетенция, организация и порядок деятельности Конституционного Суда определяются законом

Глава 7 Конституции Республики Беларусь выделяет Прокуратуру как надзорный орган, который осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету Министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Прокуратура также осуществляет надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, соответствием закону судебных решений по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях, в случаях, предусмотренных

законом, проводит предварительное следствие, поддерживает государственное обвинение в судах.

Глава 8 Конституции Республики Беларусь выделяет Комитет государственного контроля как контрольный орган, который осуществляет государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Тема 7. РЕСПУБЛИКАНСКИЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

7.1. Общие положения о сфере безопасности и правопорядка. Понятие и особенности государственного управления в сфере безопасности и правопорядка.

В сферу безопасности и правопорядка включены те органы, которые осуществляют управление в области обороны страны, государственной безопасности, внутренних дел, иностранных дел и юстиции. Деятельность органов в этой области направлена на обеспечение внутренней и внешней безопасности, а также правопорядка. Безопасность предполагает наличие такого состояния (положения), при котором отсутствует угроза опасности кому-либо, чему-либо, а присутствует защищенность интересов гражданина, общества, государства. Отдельным видом безопасности является национальная безопасность - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Она складывается из безопасности Республики Беларусь в различных ее сферах: политической; экономической; военной; экологической; информационной; гуманитарной. Правопорядок определяет состояние упорядоченности правовых отношений в обществе. Общее руководство системой обеспечения национальной безопасности осуществляет Президент РБ, который реализует свои полномочия в данной сфере через Совет Безопасности и Совет Министров РБ. Формирует Совет Безопасности и возглавляет его Президент РБ. В состав Совет Безопасности входят: госсекретарь Совет Безопасности, Глава Администрации Президента, Премьер-министр, Председатель Палаты представителей и Председатель Совета Республики Национального собрания РБ, министр обороны, Председатель КГБ, министр МВД, министр иностранных дел, по чрезвычайным ситуациям, Председатель Государственного пограничного комитета, министр финансов, Председатель КГК, Генпрокурор, Председатель правления Национального банка, помощник Президента по национальной безопасности.

Основными задачами Совет Безопасности являются: определение приоритетов жизненно важных интересов личности, общества и государства, выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности; определение основных направлений стратегии безопасности РБ и организация подготовки государственных программ поддержания надлежащей безопасности РБ; подготовка рекомендаций Президенту РБ по вопросам формирования внешней, внутренней и военной политики, по выработке основных положений государства в отношении других стран; разработка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти по реализации принятых решений в сфере обеспечения безопасности и оценке их эффективности; подготовка оперативных решений по предотвращению и преодолению чрезвычайных ситуаций, которые могут нанести значительный ущерб интересам РБ; предварительное обсуждение кандидатур на руководящие должности министерств и ведомств (согласно перечню, утверждаемому Советом Безопасности), от которых зависит эффективность мер по обеспечению безопасности РБ;

подготовка предложений Президенту РБ по вопросам введения, продления, отмены чрезвычайного либо военного положения, использования контингента Вооруженных Сил РБ. Работой Совета Безопасности руководит его Председатель — Президент РБ. Заседания Совет Безопасности проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Все члены Совет Безопасности имеют право вносить вопросы на рассмотрение Советом Безопасности. Решения Совет Безопасности принимаются постоянными членами Совет Безопасности простым большинством голосов, если на заседании присутствует не менее трех его постоянных членов. В исключительных случаях решения могут приниматься путем персонального опроса всех постоянных членов Совета Безопасности без их созыва на заседания. Решения подписываются Председателем Совета Безопасности, а протоколы заседаний — председательствующим на заседании. Отдельные решения Совета Безопасности могут оформляться протокольно. Госсекретарь Совета Безопасности является постоянным его членом и назначается Президентом РБ. Госсекретарь руководит аппаратом Совета Безопасности и подчиняется непосредственно Президенту РБ. Госсекретарь обеспечивает деятельность Совета Безопасности. Аппарат Совета Безопасности осуществляет информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности Совет Безопасности, а также решает другие задачи в пределах своей компетенции. Аппаратом Совет Безопасности руководит Госсекретарь Совет Безопасности.

7.2. Виды республиканских органов государственного управления, осуществляющих управление в сфере 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.

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.

7.3. Министерство внутренних дел и подчиненная ему система органов: назначение, основные задачи, функции, полномочия. Милиция: основные задачи и ее виды

Министерство внутренних дел Республики Беларусь (далее – МВД) – республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему органов внутренних дел и внутренние войска МВД (далее – внутренние войска), осуществляющий в пределах своих полномочий регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Республики Беларусь, утвержденным Указ президента Республики Беларусь 4 декабря 2007 г. № 611 (в ред. от 28 июня 2023г.), 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.

МВД в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством:

1. осуществляет анализ состояния общественного порядка и преступности, разрабатывает оперативные и долгосрочные прогнозы развития криминогенной обстановки и вносит в установленном порядке в государственные органы предложения по повышению эффективности борьбы

с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

2. осуществляет проверки выполнения органами внутренних дел, внутренними войсками функций и задач, возложенных на них законодательством, оказывает органам внутренних дел, внутренним войскам консультационную и методологическую помощь, определяет приоритетные направления совершенствования их деятельности;

3. обобщает практику применения законов и иных нормативных правовых актов в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, разрабатывает предложения по их совершенствованию;

4. принимает правовые акты и осуществляет контроль за их исполнением, участвует в подготовке проектов законодательных и других нормативных правовых актов;

5. координирует деятельность других республиканских органов государственного управления в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

6. организует взаимодействие органов внутренних дел, внутренних войск с другими государственными органами, общественными объединениями, иными организациями, в том числе иностранными, и гражданами и т.д.

МВД возглавляет Министр внутренних дел (далее – Министр), который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь и несет персональную ответственность за выполнение задач, возложенных на МВД.

Министр непосредственно подчиняется Президенту Республики Беларусь, а по вопросам, отнесенным Конституцией Республики Беларусь, законами и актами Президента Республики Беларусь к компетенции Совета Министров Республики Беларусь, – и Премьер-министру Республики Беларусь.

Министр имеет заместителей, в том числе одного первого, численность которых определяется Президентом Республики Беларусь. Заместители Министра назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом Республики Беларусь.

Министр:

1. осуществляет непосредственное руководство органами внутренних дел, внутренними войсками;

2. вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Беларусь предложения о штатной численности органов внутренних дел, содержащейся за счет средств республиканского бюджета, об образовании, реорганизации и ликвидации департаментов МВД с правами юридического лица и организаций, входящих в систему органов внутренних дел, о структуре, численности внутренних войск и их дислокации;

3. в пределах установленной численности определяет по согласованию с Президентом Республики Беларусь структуру центрального аппарата МВД, утверждает его штатное расписание, структуру и штатное расписание органов

внутренних дел, организаций, входящих в систему органов внутренних дел, главного управления командующего внутренними войсками МВД, перераспределяет исходя из сложности оперативной обстановки и степени важности выполняемых задач штатную численность между органами внутренних дел (кроме штатной численности центрального аппарата МВД);

4. привлекает в соответствии с законодательством силы и средства органов внутренних дел, внутренних войск для решения оперативно-служебных задач;

5. утверждает уставы организаций, входящих в систему органов внутренних дел, положения о структурных подразделениях центрального аппарата МВД, территориальных органах внутренних дел, соединениях и воинских частях внутренних войск, типовые положения о специализированном изоляторе органа внутренних дел, центре изоляции правонарушителей органа внутренних дел, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь;

6. издает в пределах своей компетенции приказы, распоряжения, обязательные для исполнения сотрудниками и гражданским персоналом органов внутренних дел, военнослужащими и гражданским персоналом внутренних войск, отменяет противоречащие законодательству правовые акты должностных лиц органов внутренних дел, внутренних войск;

7. информирует в установленном порядке Президента Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Государственный секретариат Совета Безопасности Республики Беларусь о деятельности в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, представляет информацию по данным вопросам в средства массовой информации;

8. вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Беларусь и в Совет Министров Республики Беларусь проекты нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию МВД;

9. распределяет в установленном порядке средства, выделяемые из республиканского бюджета на содержание органов внутренних дел, в пределах компетенции вносит в Совет Министров Республики Беларусь предложения по проектам республиканского бюджета на очередной финансовый год и государственного оборонного заказа, отчеты об их исполнении в части, касающейся органов внутренних дел, внутренних войск;

10. вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Беларусь:

представления о назначении на должности, освобождении и отстранении от должностей подчиненных Министру должностных лиц, назначаемых на должности Президентом Республики Беларусь;

представления о присвоении лицам начальствующего состава органов внутренних дел специальных званий «полковник милиции», «полковник внутренней службы» и специальных званий высшего начальствующего состава, офицерам внутренних войск воинского звания «полковник» и воинских званий высшего офицерского состава;

представления о награждении государственными наградами сотрудников и гражданского персонала органов внутренних дел, а также военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск;

предложения об учреждении геральдических символов органов внутренних дел, внутренних войск;

11. назначает в установленном порядке на должности и освобождает от должностей сотрудников и гражданский персонал органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, в соответствии с законодательством отстраняет их от исполнения служебных обязанностей, применяет к ним меры поощрения и налагает на них дисциплинарные взыскания;

12. в пределах своей компетенции присваивает специальные (воинские) звания, понижает и восстанавливает в специальных (воинских) званиях;

13. устанавливает единые требования к обеспечению режима секретности, организации делопроизводства в органах внутренних дел, внутренних войсках; устанавливает образцы служебных удостоверений и жетонов с личными номерами сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, служебных удостоверений гражданского персонала органов внутренних дел и внутренних войск, а также определяет порядок их оформления, выдачи, учета и использования, присвоения сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск личных номеров;

14. принимает меры по соблюдению сотрудниками и гражданским персоналом органов внутренних дел, военнослужащими и гражданским персоналом внутренних войск исполнительской, служебной и трудовой дисциплины, а также по обеспечению безопасных условий службы и труда;

15. несет персональную ответственность за состояние идеологической работы в органах внутренних дел, внутренних войсках, утверждает Правила профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел; создает общественный совет при МВД, утверждает положение о нем и его персональный состав;

16. распределяет обязанности между своими заместителями, определяет полномочия руководителей структурных подразделений центрального аппарата МВД, руководителей территориальных органов внутренних дел, организаций, входящих в систему органов внутренних дел. При необходимости путем издания приказов делегирует часть предоставленных ему полномочий своим заместителям, руководителям структурных подразделений центрального аппарата МВД, руководителям территориальных органов внутренних дел, организаций, входящих в систему органов внутренних дел;

17. действует без доверенности от имени МВД и представляет его интересы в государственных органах и иных организациях, в установленном порядке распоряжается имуществом, находящимся в собственности Республики Беларусь и закрепленным на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за органами внутренних дел, внутренними войсками;

18. определяет в соответствии с законодательством порядок и условия списания основных средств в органах внутренних дел, внутренних войсках и т.д.

7.4. Министерство юстиции и подчиненная ему система органов: назначение, основные задачи, функции, полномочия

Основными задачами Минюста на основании Постановления Совета Министров Республики Беларусь 31 октября 2001 г. № 1605 (в ред. от 13 июля 2023г.) 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 банка, 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 народных общественных

объединений, 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;

Министерство юстиции Республики Беларусь (далее – Минюст) является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь, а по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами, – непосредственно Президенту Республики Беларусь.

В систему Минюста входят:

1. главные управления юстиции областных исполнительных комитетов (далее – облисполкомы) и Минского городского исполнительного комитета (далее – Минский горисполком);

2. организации, подчиненные Минюсту;

3. отделы записи актов гражданского состояния районных, городских исполнительных комитетов (далее – райгорисполкомы) и местных администраций районов в городах;

4. Дома (Дворцы) гражданских обрядов городских исполнительных комитетов (далее – горисполкомы).

5. В структуру Минюста входят Департамент с правами юридического лица, главные управления, управления, отделы, а также иные структурные подразделения для обеспечения его деятельности и технического обслуживания в соответствии с законодательством.

6. Минюст в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, иными актами законодательства, в том числе настоящим Положением.

Министр юстиции:

1. руководит Минюстом и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минюст задач и функций;

2. представляет в Совет Министров Республики Беларусь для рассмотрения проекты решений Всебелорусского народного собрания, законопроекты, проекты актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь, а также предложения о рассмотрении вопросов, входящих в компетенцию Правительства Республики Беларусь;

3. представляет справочно-аналитические материалы к совещаниям, заседаниям Совета Министров Республики Беларусь и Президиума Совета Министров Республики Беларусь по вопросам состояния нормотворческой деятельности в системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, а также иным вопросам, входящим в компетенцию Минюста;

4. представляет Совет Министров Республики Беларусь по его поручению в отношениях с Национальным собранием Республики Беларусь и Конституционным Судом Республики Беларусь и иными органами;

5. представляет заключение по ходатайствам о помиловании лиц, совершивших преступления, связанные с причинением ущерба в особо крупном размере, вносимым на рассмотрение Комиссии по вопросам помилования и освобождения от уголовной ответственности при Президенте Республики Беларусь;

6. распределяет обязанности между своими заместителями, руководителями структурных подразделений центрального аппарата Минюста по руководству отдельными направлениями его деятельности;

7. организует работу коллегии Минюста и председательствует на ее заседаниях;

8. утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Минюста в пределах численности и расходов на его содержание, положения о структурных подразделениях центрального аппарата Минюста, кроме Департамента по архивам и делопроизводству Минюста, структуру и штатное расписание органов принудительного исполнения в пределах установленной численности работников Минюста и территориальных органов принудительного исполнения, а также уставы организаций, подчиненных Минюсту, кроме республиканских архивных учреждений;

9. осуществляет государственную кадровую политику, направленную на комплектование Минюста высококвалифицированными работниками, обеспечивает их подбор и расстановку, обучение, формирует резерв руководящих кадров и другие резервы кадров;

10. реализует в Минюсте государственную политику в области идеологии;

11. нанимает на работу и увольняет с работы работников центрального аппарата Минюста и руководителей организаций системы Минюста, если иное не установлено законодательством;

7.5. Назначение, основные задачи, функции, полномочия иных

государственных органов в сфере безопасности и правопорядка

Органы государственной безопасности – государственные органы и иные государственные организации, обеспечивающие в пределах предоставленных им полномочий безопасность личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Органы государственной безопасности подчиняются Президенту Республики Беларусь и являются составной частью системы обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

Основными задачами органов государственной безопасности, в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об органах государственной безопасности Республики Беларусь» от 10 июля 2012 г. № 390-з (в ред. от 17 июля 2023г.), являются:

- защита независимости и территориальной целостности Республики Беларусь, обеспечение национальной безопасности Республики Беларусь в политической, экономической, военной, научно-технологической, информационной, социальной, демографической и экологической сферах;

- оценка текущего состояния национальной безопасности Республики Беларусь, прогнозирование его развития, а также разработка и осуществление комплекса мер по предупреждению и выявлению угроз национальной безопасности Республики Беларусь, внесение в соответствии с законодательством Республики Беларусь предложений Президенту Республики Беларусь по обеспечению национальной безопасности Республики Беларусь;

- информирование Президента Республики Беларусь и по его поручению соответствующих государственных органов и иных организаций по вопросам состояния национальной безопасности Республики Беларусь;

- разработка и проведение мероприятий по оказанию содействия государственным органам и иным организациям в осуществлении мер в области политического, социально-экономического развития и научно-технического прогресса Республики Беларусь; организация и осуществление в пределах своей компетенции контрразведывательной деятельности и внешней разведки;

- предупреждение, выявление и пресечение террористической и иной экстремистской деятельности, организованной преступности и коррупции, незаконной миграции, незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, оружия, боеприпасов, ядерных материалов и их компонентов, а также иных объектов экспортного контроля, контрабанды, других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым законодательными актами Республики Беларусь отнесены к ведению органов государственной безопасности;

- осуществление предусмотренных законодательством Республики Беларусь полномочий в сфере государственных секретов; обеспечение государственных органов и иных организаций правительственной и оперативной связью, организация и обеспечение в пределах своей

компетенции криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной и других видов специальной связи в Республике Беларусь и организациях Республики Беларусь, находящихся за ее пределами, и осуществление государственного контроля за этой деятельностью.

Деятельность органов государственной безопасности осуществляется на принципах:

- законности;
- уважения и соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее, если иное не установлено настоящим Законом, – граждане);
- гуманизма;
- единства системы органов государственной безопасности и централизации управления ими;
- сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности;
- независимости от деятельности других государственных органов, политических партий и иных общественных объединений.

На органы государственной безопасности законодательными актами Республики Беларусь могут быть возложены иные задачи.

Полномочия:

- осуществляет общее руководство органами государственной безопасности; утверждает положение о Комитете государственной безопасности Республики Беларусь;
- устанавливает численность органов государственной безопасности, воинских частей и других организаций и подразделений, находящихся в подчинении органов государственной безопасности (без учета персонала по обслуживанию зданий, а также рабочих и служащих, не содержащихся за счет бюджетного финансирования);
- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственной безопасности Республики Беларусь и его заместителей, а также других должностных лиц органов государственной безопасности в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь;
- устанавливает порядок и нормы материально-технического обеспечения органов государственной безопасности, если иное не определено Президентом Республики Беларусь;
- принимает решения по вопросам правовой и социальной защиты сотрудников органов государственной безопасности и членов их семей;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь.

Систему органов государственной безопасности образуют: Комитет государственной безопасности Республики Беларусь; территориальные органы государственной безопасности: управление Комитета государственной безопасности Республики Беларусь по городу Минску и Минской области, управления Комитета государственной безопасности

Республики Беларусь по областям; управление военной контрразведки Комитета государственной безопасности Республики Беларусь.

Органы государственной безопасности осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими государственными органами, иными организациями, в том числе иностранными и международными, и гражданами.

Органы государственной безопасности в пределах своей компетенции могут использовать в случаях, предусмотренных законодательными актами, силы и средства Вооруженных Сил Республики Беларусь, органов пограничной службы, внутренних войск Министерства внутренних дел, органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, других государственных органов, обеспечивающих национальную безопасность Республики Беларусь.

Государственные органы и иные организации, а также их должностные лица обязаны оказывать в пределах своей компетенции содействие органам государственной безопасности в исполнении возложенных на них обязанностей, определенных настоящим Законом и иными законодательными актами. За разглашение сведений в области контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, внешней разведки, а также иных сведений в сфере национальной безопасности Республики Беларусь должностные лица государственных органов и иных организаций несут ответственность в соответствии с законодательными актами.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги почтовой связи, электросвязи с использованием единой сети электросвязи (за исключением сетей, не имеющих выхода на сеть электросвязи общего пользования), обязаны по письменному требованию органов государственной безопасности включать в состав аппаратных средств сертифицированное дополнительное оборудование и программные средства, а также обеспечивать в порядке, установленном законодательными актами, доступ к указанному оборудованию и создавать условия, необходимые для проведения органами государственной безопасности оперативно-розыскных мероприятий.

Взаимодействие органов государственной безопасности со специальными службами, органами безопасности, правоохрательными органами и иными организациями иностранных государств, международными и иными организациями осуществляется на основе настоящего Закона и международных договоров Республики Беларусь.

Основные направления деятельности органов государственной безопасности:

1. Контрразведывательная деятельность.

Контрразведывательная деятельность — деятельность органов государственной безопасности в пределах своих полномочий по предупреждению, выявлению и пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб иностранных государств, иностранных,

международных и иных организаций, а также отдельных лиц, направленной на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь.

Основными задачами контрразведывательной деятельности являются:

- добывание информации о разведывательной и иной деятельности специальных служб иностранных государств, иностранных, международных и иных организаций, а также отдельных лиц, направленной на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь;

- противодействие разведывательной и иной деятельности специальных служб иностранных государств, иностранных, международных и иных организаций, а также отдельных лиц, направленной на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь.

Основаниями для осуществления органами государственной безопасности контрразведывательной деятельности являются:

- необходимость получения информации о событиях или деяниях, создающих угрозу национальной безопасности Республики Беларусь;

- наличие данных о признаках разведывательной и иной деятельности специальных служб иностранных государств, иностранных, международных и иных организаций, а также отдельных лиц, направленной на причинение вреда национальной безопасности Республики Беларусь;

- необходимость обеспечения защиты государственных секретов;

- необходимость обеспечения информационной безопасности, безопасности финансово-кредитной системы, объектов оборонного комплекса, энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также приоритетных научных разработок;

- необходимость изучения личности граждан (проверки граждан), оказывающих (оказывавших) содействие органам государственной безопасности на конфиденциальной основе;

- обеспечение надлежащих условий для деятельности органов государственной безопасности и их сотрудников;

- запросы специальных служб, органов безопасности, правоохранительных органов и иных организаций иностранных государств, международных и иных организаций в соответствии с международными договорами Республики Беларусь.

В процессе контрразведывательной деятельности проводятся гласные и негласные мероприятия в порядке, установленном законодательством.

2. Внешняя разведка.

Органы государственной безопасности в пределах своей компетенции осуществляют внешнюю разведку в политической, экономической, военной, научно-технологической, информационной, социальной, демографической и экологической сферах в соответствии с законодательством о внешней разведке.

При осуществлении внешней разведки проводятся гласные и негласные мероприятия в порядке, установленном законодательством.

3. Борьба с преступностью.

Органы государственной безопасности в соответствии с законодательством осуществляют предупреждение, выявление и пресечение террористической и иной экстремистской деятельности, организованной преступности и коррупции, незаконной миграции, незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, оружия, боеприпасов, ядерных материалов и их компонентов, а также иных объектов экспортного контроля, контрабанды, других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым законодательными актами отнесены к ведению органов государственной безопасности.

4. Организация правительственной и оперативной связи.

Правительственная и оперативная связь являются сетями электросвязи специального назначения и обеспечивают секретность передаваемой по ним информации. Органы государственной безопасности организуют правительственную связь в интересах государственных органов, оперативную связь – в интересах правоохранительных органов.

Органы государственной безопасности обеспечивают государственные органы и иные организации, высших должностных лиц государств – участников Содружества Независимых Государств при их временном пребывании на территории Республики Беларусь правительственной и оперативной связью, а также организуют деятельность республиканских органов государственного управления и иных организаций по обеспечению криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной и других видов специальной связи в Республике Беларусь и организациях Республики Беларусь, находящихся за ее пределами, и осуществляют государственный контроль за этой деятельностью.

5. Внешняя разведка.

Органы государственной безопасности в пределах своей компетенции осуществляют внешнюю разведку в политической, экономической, военной, научно-технологической, информационной, социальной, демографической и экологической сферах в соответствии с законодательством о внешней разведке.

При осуществлении внешней разведки проводятся гласные и негласные мероприятия в порядке, установленном законодательством.

6. Борьба с преступностью

Органы государственной безопасности в соответствии с законодательством осуществляют предупреждение, выявление и пресечение террористической и иной экстремистской деятельности, организованной преступности и коррупции, незаконной миграции, незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, оружия, боеприпасов, ядерных материалов и их компонентов, а также иных объектов экспортного контроля, контрабанды, других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым законодательными актами отнесены к ведению органов государственной безопасности.

7. Организация правительственной и оперативной связи.

Правительственная и оперативная связь являются сетями электросвязи специального назначения и обеспечивают секретность передаваемой по ним информации. Органы государственной безопасности организуют правительственную связь в интересах государственных органов, оперативную связь – в интересах правоохранительных органов.

Органы государственной безопасности обеспечивают государственные органы и иные организации, высших должностных лиц государств – участников Содружества Независимых Государств при их временном пребывании на территории Республики Беларусь правительственной и оперативной связью, а также организуют деятельность республиканских органов государственного управления и иных организаций по обеспечению криптографической и инженерно-технической безопасности шифрованной и других видов специальной связи в Республике Беларусь и организациях Республики Беларусь, находящихся за ее пределами, и осуществляют государственный контроль за этой деятельностью.

Систему органов государственной безопасности образуют:

1. Комитет государственной безопасности;
2. территориальные органы государственной безопасности – управление Комитета государственной безопасности по г. Минску и Минской области, управления Комитета государственной безопасности по областям, управление военной контрразведки Комитета государственной безопасности;
3. Академия национальной безопасности Республики Беларусь.
4. Органы государственной безопасности имеют в своем подчинении учреждения образования, организации здравоохранения, воинские части, другие организации и подразделения. Учреждения образования, организации здравоохранения, воинские части и другие организации создаются, реорганизуются и ликвидируются по решению Президента Республики Беларусь. Подразделения органов государственной безопасности создаются, реорганизуются и ликвидируются по решению Председателя Комитета государственной безопасности, если иное не определено Президентом Республики Беларусь.
5. Органы государственной безопасности, подчиненные им воинские части и другие организации являются юридическими лицами, имеют печати с изображением Государственного герба Республики Беларусь.
6. В органах государственной безопасности, подчиненных им воинских частях, других организациях и подразделениях запрещаются создание и деятельность организационных структур политических партий.

Тема 8. ОРГАНЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

8.1. Понятие и общая характеристика органов государственного управления на местном уровне. Виды органов государственного управления на местном уровне.

Определение местного управления дается в ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»: **«местное управление** – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (далее, если не указано иное, – граждане), для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

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

Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов (далее – исполнительные и распорядительные органы) для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Система органов местного управления состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские исполнительные комитеты (далее – исполкомы) и местные администрации районов в городах (далее, если не указано иное, – местные администрации).

Они призваны осуществлять исполнительную власть на территории области, района, города, поселка и сельсовета, т. е. осуществлять местное управление как один из видов государственного управления.

Местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными принципами:

- законность;
- социальная справедливость;
- защита прав и законных интересов граждан;
- сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- единство и целостность системы местного управления и самоуправления;
- взаимодействие органов местного управления и самоуправления;
- разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;
- выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;

гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;

ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;

обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;

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 настоящим Законом и другими законодательными актами.

Основными их задачами является решение вопросов местного значения с учётом общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

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.

Понятие «местные органы государственного управления» более широкое, чем понятие «органы местного управления». В него включаются,

органов местного управления,
государственные органы министерств,
государственных комитетов,
комитетов при Совете Министров Республики Беларусь на местном уровне и не подчиненные местным исполкомам (местным администрациям).

Они имеют свою систему,
действуют в пределах административно-территориальных единиц,
действуют от имени республиканского органа,
проводят задачи центра.

Указанные органы осуществляют государственное управление на местах, т. е. налицо централизация, которая предполагает наличие органов на местах, зависящих от центра функционально и в порядке подчиненности. Государственное управление на местах с помощью названных органов осуществляется с наименьшим учетом местных условий и особенностей. Подобные органы исходят в первую очередь из общегосударственных интересов, интересов того или иного ведомства.

Исполнительный комитет определяется в ст. 38 Закона как исполнительный и распорядительный орган на территории области, района, города, поселка, сельсовета. В этом определении названы *два признака исполнительного комитета*: во-первых, он – *территориальный орган*; во-

вторых – *исполнительный и распорядительный*.

Территориальный масштаб деятельности присущ, по существу, любому органу государственного управления. В данном случае в него вкладывается особый смысл. Деятельность исполкома распространяется на всю соответствующую территориальную единицу – область, район, город, поселок, сельсовет. Это означает, что исполком способствует целостности и одинаковому развитию территориальной единицы, распространяет полномочия в той или иной мере на все организации, расположенные на ее территории.

Иных подобных органов в территориальных единицах не существует. На территории области, района, города, поселка и сельсовета могут находиться органы государственного управления с соответствующим территориальным масштабом деятельности, но с другим статусом, целями и задачами, например налоговые органы, органы Министерства обороны и др. Их деятельность не имеет такого универсального территориального характера, как деятельность исполкомов. Они тесно взаимодействуют с исполкомом, так как в определенном смысле хозяином на рассматриваемой территории является только он.

Вторым признаком законодатель называет то, что исполнительный комитет является *исполнительным и распорядительным органом*, т. е. исполнительный комитет определяется через понятие «исполнительный и распорядительный орган».

Основным предназначением исполнительных комитетов является осуществление исполнительной власти на территории области, района, города, поселка, сельсовета. Подобный вывод вытекает из ч. 2 ст. 38 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В ней записано, что исполнительные комитеты входят в систему органов исполнительной власти.

В данном Законе ничего не сказано о том, что исполкомы – коллегиальные органы и органы общей компетенции.

Коллегиальность проявляется в их составе и основной форме работы. Они состоят из председателя исполкома, заместителей председателя, управляющего делами (секретаря) и членов исполнительного комитета. Основной формой работы являются заседания.

С учетом вышесказанного рассматриваемому органу можно дать следующее определение: «Исполнительный комитет является коллегиальным органом местного управления общей компетенции, осуществляющим исполнительную власть на территории области, района, города, поселка, сельсовета».

Существует три вида исполнительных комитетов:

- 1) первичный уровень – сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения);
- 2) базовый уровень – городские (городов областного подчинения), районные;
- 3) областной уровень – областные и Минский городской.

Вторым видом органов местного управления является местная администрация. **Местная администрация** определяется в ст.45 Закона так же 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.

8.2. Понятие, назначение и система исполнительных комитетов (местных администраций). Порядок образования и состав исполнительных комитетов (местных администраций). Структура исполнительных комитетов (местных администраций).

Исполнительные и распорядительные органы являются государственными органами и осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства.

Исполком является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета, а местная администрация – на территории района в городе.

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.

Исполнительные и распорядительные органы являются юридическими лицами.

Структурные подразделения исполнительных и распорядительных органов могут наделяться правами юридического лица в соответствии с законодательством.

В состав исполкомов областного и базового уровней входят председатель исполкома, его заместители, управляющий делами и другие члены исполкома.

В состав исполкома первичного уровня входят председатель исполкома, заместитель (заместители) председателя исполкома (при наличии такой должности в составе исполкома первичного уровня), управляющий делами и другие члены исполкома.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители, управляющий делами и другие члены местной администрации.

Типовая структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполкомов, местных администраций, а также численность работников исполнительных и распорядительных органов (без персонала по охране и обслуживанию зданий) по областям и городу Минску, в том числе численность работников структурных подразделений исполнительных и распорядительных органов, устанавливаются Президентом Республики Беларусь.

Структурные подразделения исполнительных и распорядительных органов, осуществляющие государственно-властные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности) на территории административно-территориальной единицы, подчиняются этим органам и одновременно соответствующим:

республиканским органам государственного управления – структурные подразделения исполкомов областного уровня;

структурным подразделениям областных исполкомов – структурные подразделения исполкомов базового уровня

структурным подразделениям городских исполкомов (городов областного подчинения), Минского городского исполкома – структурные подразделения местных администраций.

Положения о структурных подразделениях исполкомов областного уровня, осуществляющих государственно-властные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности), утверждаются этими исполкомами по согласованию с соответствующими республиканскими органами государственного управления.

Положения о структурных подразделениях исполкомов базового уровня, осуществляющих государственно-властные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности), утверждаются этими исполкомами по согласованию с соответствующими структурными подразделениями областных исполкомов.

Положения о структурных подразделениях местных администраций, осуществляющих государственно-властные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности), утверждаются этими местными администрациями по согласованию с соответствующими структурными подразделениями городских исполкомов (городов областного подчинения), Минского городского исполкома.

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 статьей 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. Часть 1 статьи 10 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» воспроизводит названную статью Конституции. На практике только председатели областных и Минского городского исполнительных комитетов назначаются Президентом и утверждаются Советами депутатов.

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. Подобный порядок распространяется и на глав местных администраций, за исключением утверждения Советом депутатов, поскольку последних в районах городов не существует. Сущность утверждения состоит в официальном оформлении, в придании чьим-то предшествующим действиям окончательного юридического характера.

Утверждение Советом депутатов назначенного Президентом Республики Беларусь председателя исполнительного комитета имеет несколько иное значение. Такое утверждение выражается в принятии Советом на сессии правового акта, соответствующего решения. Между тем подобное решение не влечет и не может влечь за собой никаких юридических последствий, изменений в статусе назначенного Президентом лица, поскольку решение Президента является окончательным. Даже если Совет не согласится с позицией Президента, все равно изменить он ничего не сможет. Поэтому фактически Совет на сессии не утверждает в должности, а только принимает к сведению, одобряет волеизъявление Президента. Необходимость в этом существует по той причине, что Совет должен знать председателя исполнительного комитета, с которым придется взаимодействовать в работе.

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. Вероятно, подобный порядок занятия должности председателя исполнительного комитета первичного уровня следует считать исключением из общего порядка, установленного статьей 119 Конституции, и объясняется он небольшим масштабом деятельности и объемом работы по сравнению с иными видами исполнительных комитетов. 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. Подобный порядок установлен и для назначения первого заместителя председателя, заместителя председателя, управляющего делами (секретаря) и членов районного, городского, поселкового, сельского исполнительных комитетов, лишь согласование кандидатур осуществляется с вышестоящим исполнительным комитетом.

Несколько иной подход в назначении заместителя (заместителей) главы местной администрации и членов местной администрации. Заместитель местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также ее сотрудники назначаются на должность и освобождаются от должности главой администрации.

В действующем законодательстве не определена процедура и юридические последствия согласования. Согласовать — это означает получить согласие, разрешение Президента Республики Беларусь или вышестоящего исполнительного комитета в лице его руководителя на назначение той или иной кандидатуры на указанные должности. На практике процедура согласования состоит из представления установленных документов (например, листка по учету кадров с фотографией, представления отдела, управления облисполкома, Минского горисполкома, рай (гор) исполкома) в Администрацию Президента Республики Беларусь, в управление кадров облисполкома, изучения их соответствующими лицами, собеседования с кандидатами, рекомендуемыми на должность, и получения письменного согласия на назначение. Если согласие не будет получено, то компетентное лицо не вправе назначить представленную им кандидатуру на предполагаемую должность.

Таким образом, согласование является важным официальным, юридически значимым действием, как на первом, так и на втором этапе образования исполнительного комитета. Без получения согласия невозможны дальнейшие действия просителя — председателя соответствующего исполнительного комитета относительно кандидата на должность. Согласование позволяет также выяснить уровень профессиональной подготовки и наличие у кандидата на должность иных качеств, которыми он

должен обладать. Несмотря на особое значение согласования кандидатур на должности председателя исполнительного комитета и заместителей председателя, оно излишне по отношению к иным членам исполнительного комитета. Во-первых, они работают на общественных началах, во-вторых, являются руководителями, как правило, структурных подразделений исполнительного комитета, и их кандидатуры уже согласовывались с вышестоящими аналогичными звеньями до назначения на занимаемую должность.

Срок действия исполнительных комитетов, как и местных администраций, в действующем законодательстве не установлен. Лишь в части 2 статьи 10 указанного Закона определен срок полномочий председателя сельского, поселкового, городского (городов районного подчинения) исполнительных комитетов. Он равен сроку полномочий соответствующего Совета, т.е. четырем годам. Исполнительные комитеты и местные администрации являются органами местного управления постоянного действия. В предшествующем законодательстве рассматриваемые сроки устанавливались и для них. Так, в части 4 статьи 14 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» было записано: «Председатель исполнительного комитета назначается на пять лет и имеет право занимать должность не более двух сроков подряд». Когда исполнительные комитеты были органами местных Советов депутатов, то срок их полномочий увязывался со сроком деятельности Совета. По Закону БССР «О городском, районном в городе Совете народных депутатов БССР» городской, районный в городе Совет народных депутатов избирался сроком на два с половиной года. В настоящее время местные Советы депутатов избираются на четыре года. Прекращение срока полномочий председателя первичного уровня исполнительного комитета не влечет за собой прекращения деятельности остальных членов исполнительного комитета. Они действуют постоянно. Таким образом, 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). Такой состав имеют собственно исполнительные комитеты, местные администрации как коллегиальные органы местного управления.

В понятие исполнительных комитетов (местных администраций) как учреждений включаются их отделы и управления, главные управления и другие подразделения. Такие подразделения отсутствуют у сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов. Отделы и управления образуются для руководства отдельными сферами на территории области, города, района. Например, организационная структура Новополоцкого городского исполнительного комитета включала: управление по экономике и рыночным отношениям; управление капитального

строительства; управление архитектуры, градостроительства и землепользования; управление делами; отдел по управлению коммунальной собственностью, разгосударствлению и приватизации; отдел торговли и сферы обслуживания; отдел по учету, распределению жилой площади; отдел социальной защиты; отдел культуры; отдел образования; отдел по физкультуре, спорту и туризму; отдел информации; отдел внутренних дел; финансовый отдел и др.

8.3.Подотчетность и подчиненность исполнительных комитетов (местных администраций). Компетенция исполнительных комитетов (местных администраций). Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций). Правовые акты управления

Местные исполнительные комитеты (местные администрации) подотчетны и подконтрольны, т.е. они обязаны отчитываться перед соответствующим органом, должностным лицом, представлять им необходимые сведения, данные, делать сообщения, доклады о своих действиях, работе и находиться под контролем. Это означает, что исполнительные комитеты (местные администрации) проверяемы, находятся под наблюдением с целью проверки.

В Законе установлено, что исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в их компетенцию. Исполнительные комитеты первичного и базового уровней подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным комитетам. Кроме того, исполнительные комитеты ответственны перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Исполнительные комитеты по мере необходимости, но не реже одного раза в год должны докладывать о своей деятельности Совету, а также информировать граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Она не реже одного раза в год должна отчитываться о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информировать граждан о своей деятельности.

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. Доклад делает председатель, заместитель председателя исполнительного комитета на заседании Совета в виде устного сообщения. Не исключаются прения, после которых выносится решение «принять к сведению сообщение председателя (заместителя председателя) исполнительного комитета». Только таким может быть решение по результатам доклада. Доклад делается для того, чтобы проинформировать депутатов о результатах своей деятельности. Исполком не отчитывается перед Советом, он подотчетен Президенту Республики Беларусь и вышестоящему исполнительному комитету. Однако Совет как представительный коллегиальный орган самоуправления на территории, па которой действует и исполком, должен быть осведомлен о работе органа местного управления.

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.

Контроль за деятельностью исполнительных комитетов по горизонтали не только желателен, но и необходим. Однако более эффективным является контроль по вертикали.

Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Она обязана не реже одного раза в год отчитываться о своей работе перед городским исполнительным комитетом.

Исполкомы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

- представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами;

- разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты инвестиционных программ, программ социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, обеспечивают выполнение этих программ;

- разрабатывают и вносят для утверждения в Советы проекты прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, обеспечивают выполнение этих прогнозов;

- формируют и вносят для утверждения в Советы региональные комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов (исполкомы областного и базового уровней), проекты концепций (исполкомы первичного уровня – проекты планов мероприятий) по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального

обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, семей, воспитывающих детей (в том числе оказание помощи к учебному году), ветеранов, инвалидов, пожилых людей, а также иных категорий граждан, определяемых законодательными актами, поддержки малого и среднего предпринимательства, здравоохранения, образования, развития физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения и обеспечивают их реализацию;

осуществляют составление проекта местного бюджета и готовят отчет о его исполнении;

обеспечивают исполнение местного бюджета, поступление предусмотренных доходов и расходование бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением;

предоставляют по поручению Советов в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь и (или) актами Президента Республики Беларусь льготы по налогам, сборам (пошлинам);

управляют и распоряжаются коммунальной собственностью в порядке, установленном Советами;

распоряжаются природными ресурсами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов;

принимают решения о создании, реорганизации и ликвидации организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности;

утверждают режим работы организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности, согласовывают режим работы других организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на соответствующей территории, если иное не предусмотрено законодательными актами;

вносят на рассмотрение соответствующих Советов и их органов предложения по всем вопросам местного значения и участвуют в рассмотрении этих предложений;

организуют обсуждение на соответствующей территории важных вопросов местного и республиканского значения;

информируют граждан и организации о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения;

обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты в области социальной поддержки и социального обслуживания, оплаты труда, пенсионного обеспечения и в других областях;

организуют на соответствующей территории газоснабжение, электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение, в том числе питьевое водоснабжение, водоотведение, снабжение граждан топливом;

формируют товарные ресурсы для административно-территориальных единиц в целях обеспечения бесперебойной торговли;

принимают меры, направленные на развитие промышленного и сельскохозяйственного производства, сферы услуг, малого и среднего предпринимательства, личных подсобных хозяйств;

оказывают в рамках государственных программ поддержку юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, оказывающим бытовые услуги населению в объектах бытового обслуживания, расположенных в сельской местности, а также в населенных пунктах, не имеющих объектов бытового обслуживания, в форме расходов на увеличение стоимости основных средств и (или) субсидий для приобретения необходимых для оказания бытовых услуг населению сырья, материалов, комплектующих, транспортных средств, оборудования, запасных частей к ним и их ремонта, а также для строительства объектов бытового обслуживания, расположенных в сельской местности, в том числе их текущего и капитального ремонта, реконструкции;

принимают решения о предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, передаче их в собственность, а также об изъятии земельных участков (кроме городских исполкомов (городов районного подчинения));

организуют работу по благоустройству, обеспечению надлежащего санитарного состояния, озеленению территорий населенных пунктов;

принимают меры по обеспечению охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов;

обеспечивают разработку градостроительных проектов;

содействуют свободному развитию культур национальных общностей, проживающих на соответствующей территории, осуществляют охрану и содействие в реализации прав граждан различных национальностей в сферах образования, информационного обеспечения и других сферах;

решают вопросы демографической безопасности, улучшения социально-экономических условий жизнедеятельности семьи;

решают вопросы размещения объектов строительства на соответствующей территории;

обеспечивают развитие жилищного фонда и жилищного хозяйства, создают условия для обеспечения граждан жилыми помещениями, в том числе организуют строительство жилых помещений социального пользования, предоставляют такие помещения;

создают условия для обеспечения граждан услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

создают условия для предоставления транспортных услуг населению и организуют транспортное обслуживание граждан на соответствующей территории;

создают условия для реализации гражданами права на образование;

обеспечивают распространение культурных ценностей, проводят культурные мероприятия и осуществляют стимулирование культурной деятельности граждан, проводят мероприятия по охране историко-культурного наследия;

проводят физкультурно-оздоровительную и спортивно-массовую работу с гражданами, содержат физкультурно-спортивные сооружения, находящиеся в коммунальной собственности, и осуществляют их ремонт, поддерживают достаточный уровень обеспеченности населенных пунктов физкультурно-спортивными сооружениями;

обеспечивают санаторно-курортное лечение и оздоровление граждан, оказывают помощь в подготовке лагерей к летнему оздоровительному периоду;

способствуют развитию профсоюзных, молодежных, детских, женских, ветеранских и иных общественных объединений;

проводят мероприятия в области государственной молодежной политики;

организуют строительство, реконструкцию, ремонт и содержание местных автомобильных дорог, управляют дорожной деятельностью, связанной с автомобильными дорогами необщего пользования;

осуществляют контроль (надзор) за соблюдением законодательства при проведении культурно-зрелищных мероприятий, в области охраны историко-культурного наследия, о занятости населения, пенсионном обеспечении, о труде и пенсионном обеспечении по вопросам предоставления компенсаций работникам за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, об оплате труда; за использованием и охраной земель; за соблюдением бюджетного законодательства, а также законодательства, предусматривающего использование бюджетных средств, в том числе целевым и эффективным использованием средств, выделяемых из местных бюджетов, по всем направлениям и видам расходов; за целевым использованием средств, выделяемых из местных бюджетов в рамках программ государственной поддержки малого предпринимательства на оказание государственной финансовой поддержки субъектам малого предпринимательства, субъектам инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства; за соблюдением проверяемыми субъектами законодательства о книге замечаний и предложений; за соблюдением жилищного законодательства; в области жилищного строительства; за обеспечением качества образования; в области торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, защиты прав потребителей, рекламной деятельности; за деятельностью, в том числе финансово-хозяйственной, организаций застройщиков, гаражных кооперативов и кооперативов, осуществляющих эксплуатацию автомобильных стоянок; за деятельностью садоводческих товариществ и товариществ собственников, а также контроль в области благоустройства и иных областях, затрагивающих вопросы местного значения;

принимают меры по защите прав потребителей, в том числе жилищно-коммунальных услуг;

совместно с правоохранительными органами осуществляют деятельность по охране общественного порядка;

осуществляют деятельность по профилактике правонарушений;

участвуют в борьбе с коррупцией, противодействии экстремизму, в том числе терроризму;

участвуют в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнении мероприятий по гражданской обороне, обеспечении пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

осуществляют разъяснение вопросов применения законодательства, относящихся к компетенции органов местного управления и самоуправления;

проводят мероприятия, связанные с государственными праздниками, праздничными днями и памяtnыми датами;

выступают учредителями (участниками) организаций, имущество которых находится в частной собственности;

выступают учредителями местных средств массовой информации;

решают вопросы, связанные с охраной труда;

участвуют в международном сотрудничестве;

осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства.

Местные администрации в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

представляют интересы соответствующего района в городе во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами;

участвуют в составлении и исполнении соответствующих местных бюджетов (администрации районов в городе Минске – бюджетных смет администраций районов в городе Минске);

управляют и распоряжаются коммунальной собственностью в порядке, установленном городским Советом;

обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты в области социальной поддержки и социального обслуживания, оплаты труда, пенсионного обеспечения и в других областях;

осуществляют контроль (надзор) за соблюдением законодательства при проведении культурно-зрелищных мероприятий, в области охраны историко-культурного наследия, о занятости населения, пенсионном обеспечении, о труде и пенсионном обеспечении по вопросам предоставления компенсаций работникам за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, об оплате труда; за использованием и охраной земель; за соблюдением бюджетного законодательства, а также законодательства, предусматривающего использование бюджетных средств, в том числе целевым и эффективным использованием средств, выделяемых из местных бюджетов, по всем направлениям и видам расходов; за целевым использованием средств, выделяемых из местных бюджетов в рамках программ государственной поддержки малого предпринимательства на оказание государственной финансовой поддержки субъектам малого предпринимательства, субъектам инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства; за соблюдением проверяемыми субъектами

законодательства о книге замечаний и предложений; за соблюдением жилищного законодательства; в области жилищного строительства; за обеспечением качества образования; в области торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, защиты прав потребителей, рекламной деятельности; за деятельностью, в том числе финансово-хозяйственной, организаций застройщиков, гаражных кооперативов и кооперативов, осуществляющих эксплуатацию автомобильных стоянок; за деятельностью садоводческих товариществ и товариществ собственников, а также контроль в области благоустройства и иных областях, затрагивающих вопросы местного значения;

вносят в городской исполком, Совет и его органы предложения по всем вопросам местного значения и участвуют в их рассмотрении;

организуют обсуждение на соответствующей территории важных вопросов местного и республиканского значения;

информируют граждан и организации о состоянии дел на соответствующей территории по вопросам местного значения;

организуют работу органов территориального общественного самоуправления, созывают местные собрания, оказывают содействие в выполнении их решений, поощряют органы территориального общественного самоуправления за активное участие в решении вопросов местного значения;

решают вопросы демографической безопасности, улучшения социально-экономических условий жизнедеятельности семьи;

решают вопросы размещения объектов строительства на соответствующей территории;

обеспечивают развитие жилищного фонда и жилищного хозяйства, создают условия для обеспечения граждан жилыми помещениями, в том числе организуют строительство жилых помещений социального пользования, предоставляют такие помещения;

обеспечивают предоставление льготных кредитов, субсидий гражданам, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий;

создают условия для обеспечения граждан услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

создают условия для предоставления транспортных услуг населению и организуют транспортное обслуживание граждан на соответствующей территории (только администрации районов в городе Минске);

создают условия для реализации гражданами права на образование;

обеспечивают распространение культурных ценностей, проводят культурные мероприятия и осуществляют стимулирование культурной деятельности граждан, проводят мероприятия по охране историко-культурного наследия;

проводят физкультурно-оздоровительную и спортивно-массовую работу с гражданами, содержат физкультурно-спортивные сооружения, находящиеся в коммунальной собственности, и осуществляют их ремонт, поддерживают достаточный уровень обеспеченности соответствующих районов в городах физкультурно-спортивными сооружениями;

обеспечивают санаторно-курортное лечение и оздоровление граждан, оказывают помощь в подготовке лагерей к летнему оздоровительному периоду;

способствуют развитию профсоюзных, молодежных, детских, женских, ветеранских и иных общественных объединений;

проводят мероприятия в области государственной молодежной политики;

совместно с правоохранительными органами осуществляют деятельность по охране общественного порядка;

осуществляют деятельность по профилактике правонарушений;

участвуют в противодействии экстремизму, в том числе терроризму;

участвуют в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнении мероприятий по гражданской обороне, обеспечении пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

обеспечивают безопасность дорожного движения;

совершают действия, связанные с регистрацией актов гражданского состояния;

организуют библиотечное обслуживание граждан, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов;

обеспечивают благоустройство и поддержание надлежащего санитарного состояния на соответствующей территории;

привлекают юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к выполнению работ по поддержанию надлежащего санитарного состояния на территориях земель общего пользования населенных пунктов, в том числе на прилегающих к предоставленным им (находящимся у них) земельным участкам территориях, собственными силами и (или) за счет собственных средств этих лиц, а также граждан к выполнению работ по поддержанию надлежащего санитарного состояния на прилегающих к предоставленным им (находящимся у них) земельным участкам территориях собственными силами этих граждан. Определяют размеры (пределы) таких территорий в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь, в том числе предусматривающем перечень работ по поддержанию надлежащего санитарного состояния на территориях земель общего пользования населенных пунктов и периодичность их выполнения;

по инициативе юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан организуют работу по благоустройству территорий земель общего пользования населенных пунктов собственными силами и (или) за счет собственных средств этих лиц;

организуют освещение улиц и установку указателей с названиями улиц и номерами домов;

организуют работы по удалению коммунальных отходов;

принимают меры по обеспечению охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов;

осуществляют разъяснение вопросов применения законодательства, относящихся к компетенции органов местного управления и самоуправления; проводят мероприятия, связанные с государственными праздниками, праздничными днями и памяtnыми датами;

выступают учредителями местных средств массовой информации;

решают вопросы, связанные с охраной труда;

выдвигают кандидатов в члены коллегиальных органов территориального общественного самоуправления;

рассматривают вопросы о необходимости освобождения от должностей руководителей расположенных на соответствующей территории организаций в случае невыполнения ими решений местной администрации, либо Совета, исполкома базового уровня, либо Совета, исполкома областного уровня, принятых в пределах их компетенции, или других актов законодательства и вносят соответствующие предложения в городской исполком;

рассматривают вопросы о необходимости привлечения к ответственности расположенных на соответствующей территории организаций, их должностных лиц и иных граждан, о возмещении вреда, причиненного их решениями, действиями (бездействием) интересам граждан, местному хозяйству, окружающей среде, в случае невыполнения ими решений местной администрации, либо Совета, исполкома базового уровня, либо Совета, исполкома областного уровня, принятых в пределах их компетенции, или других актов законодательства и вносят соответствующие предложения в городской исполком;

рассматривают вопросы о необходимости привлечения к дисциплинарной ответственности работников расположенных на соответствующей территории неподчиненных организаций и вносят соответствующие предложения в городской исполком;

вносят письменные требования о привлечении к дисциплинарной ответственности работников расположенных на соответствующей территории подчиненных организаций их нанимателям;

осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства.

Председатель исполкома областного уровня является руководителем исполнительной власти на территории соответственно области, города Минска.

Председатель исполкома базового уровня является руководителем исполнительной власти на территории соответственно города областного подчинения, района.

Председатель исполкома первичного уровня является руководителем исполнительной власти на территории соответственно сельсовета, поселка, города районного подчинения.

Председатель исполкома несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполком задач и функций, состояние дел на соответствующей территории.

Порядок назначения на должности и освобождения от должностей председателей исполкомов определяется Президентом Республики Беларусь. Председатели исполкомов утверждаются в должности соответствующими Советами.

В случае отсутствия председателя исполкома его функции осуществляет первый заместитель председателя исполкома, в случае отсутствия первого заместителя председателя исполкома – один из заместителей председателя исполкома, на которого согласно распределению должностных обязанностей возложено исполнение обязанностей председателя исполкома, если иное не предусмотрено Президентом Республики Беларусь.

В случае, если должность председателя исполкома первичного уровня является вакантной, председатель соответствующего исполкома базового уровня назначает лицо, временно исполняющее обязанности председателя исполкома первичного уровня до избрания в установленном порядке председателя соответствующего Совета. При этом за указанным лицом сохраняется прежнее место работы с оплатой труда по должности председателя соответствующего Совета, но не ниже средней заработной платы по прежнему месту работы.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, несоблюдение установленных законодательными актами ограничений, связанных с государственной службой, председатель исполкома несет дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательными актами.

Формы работы исполнительных комитетов (местных администраций) делятся на два вида: организационно-правовые и 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. Именно на заседании исполком (местная администрация) представлен как коллегиальный орган местного управления. Только здесь коллективно решаются многие наиболее важные вопросы, отнесенные к ведению исполнительного комитета (местной администрации). Коллегиальное обсуждение вопросов помогает найти наиболее правильные и целесообразные пути их решения, избежать ошибок, полнее учесть потребности людей. Однако коллегиальность ни в коей мере не снимает персональной ответственности с исполнителя за порученное дело. Наоборот, коллегиальность предполагает повышенную ответственность членов коллегии, которые, приняв решение, обязаны его сами реализовать.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» регулируются периодичность и правомочность заседаний исполнительного комитета (местной администрации). Так, в статье 39, Закона закреплено правило о том, что «...заседания исполнительного комитета (местной администрации) созываются (проводятся) председателем исполнительного комитета (главой администрации) по мере необходимости,

но не реже одного раза и месяц». Подобное правило было предусмотрено уже в законах о местных Советах 1979 г.

Некоторые исполнительные комитеты, местные администрации (например, Минский горисполком, администрация Фрунзенского района г. Минска) и регламентах установили, что заседания проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. В регламентах указываются и дни недели, в которые проводятся заседания. Установление такого порядка обеспечивает необходимую периодичность в работе коллегиального органа. Коллегиальность проявляется также при обсуждении вопросов на заседании и принятии решений. В обсуждении вопросов могут участвовать не только члены исполнительного комитета, но и присутствующие. Они могут вносить предложения об изменениях и дополнениях в проекты решений или о их доработке. Решения исполнительного комитета, местной администрации принимаются простым большинством голосов.

На заседания вносятся вопросы, относящиеся к компетенции исполнительного комитета, местной администрации, а также вопросы, которые возникают в повседневной жизни и не могут быть решены единолично председателем (главой администрации), заместителями председателя (заместителями главы администрации) или структурными подразделениями исполкомов (местных администраций).

Законодатель устанавливает, что заседания правомочны тогда, когда на них присутствует не меньше двух третей членов от установленного состава исполнительного комитета (местной администрации), и решение считается принятым, если проголосовало «за» простое большинство от установленного состава исполнительного комитета (местной администрации). Простое большинство составляет половина (50%) участников плюс один.

Полномочия председателя исполнительного комитета (главы администрации) отдельно определены в указанном выше Законе. Единоначалие дополняет коллегиальность, способствует наилучшему и наибольшему ее проявлению.

В деятельности исполнительных комитетов широко применяется и единоначалие, которое проявляется в повседневной работе председателя исполнительного комитета (главы местной администрации), их заместителей.

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 комитетом (главы администраций) издают распоряжения. Однако термин «решение» не совсем подходит для названия правового акта.

Решения принимаются любым органом государственного управления до их облечения в форму правового акта. Решение — это содержание правового акта.

Для исполнительного комитета и местной администрации как коллегиальных органов общей компетенции более приемлим термин

«постановление». В связи с этим правильно было бы внести соответствующие изменения в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Решения исполнительных комитетов, местных администраций — акты коллегиальные. Они могут приниматься только на заседаниях коллегиального органа, т.е. исполнительного комитета (местной администрации). Решения исполнительных комитетов (местных администраций) по форме, по существу, ничем не отличаются от правовых актов иных органов государственного управления. В качестве примера можно привести решение Гомельского областного исполнительного комитета.

8.4. Правовой статус отделов, управлений и иных подразделений исполнительных комитетов (местных администраций) как органов специального государственного управления

Основными признаками отделов и управлений исполнительного комитета (местной администрации) являются:

- 1) организационная обособленность;
- 2) нахождение в штатном расписании исполкома (местной администрации); некоторые из них финансируются сверху, вышестоящими органами, например органы внутренних дел, финансовые органы;
- 3) их создание исполнительным комитетом, как правило, по согласованию с вышестоящим органом; порядок их образования установлен законом;
- 4) отделы и управления предназначены: одни для внутриорганизационной работы, другие — для осуществления отраслевого управления в пределах административно-территориальной единицы, третьи — для осуществления надведомственного (функционального) управления в пределах той же единицы;
- 5) перечень отделов и управлений определяется самим исполкомом, с учетом Указа Президента Республики Беларусь от 7 декабря 2001г. №723 «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах»;
- 6) отделы и управления подчинены исполнительному комитету, а также соответствующим вышестоящим органам государственного управления, подотчетны тем и другим, т.е. находятся в двойном подчинении кроме внутриорганизационных, так называемого аппарата исполкома;
- 7) их правовой статус определяется самим исполкомом (положения о них издаются исполкомом).

Отделы и управления являются органами местного управления. Они осуществляют специализированное управление, т.е. каждый отдел, управление осуществляют свою часть местного управления, связанную с его областью, сферой. Отделы и управления, кроме внутриорганизационных, управляют подведомственными исполкому предприятиями, учреждениями, организациями. Поэтому их система строится в основном применительно к

основным отраслям и сферам деятельности исполнительного комитета. В исполнительных комитетах преобладают отделы и управления.

Наиболее разветвленной является система отделов и управлений облисполкомов и Минского горисполкома. Она включает: управления — главное управление кадров и организаторской работы (Минский облисполком; в Минском горисполкоме — управление организационно-кадровой работы); управление делами; управление юстиции; главное управление (управление) внутренних дел; управление информации; управление торговли, общественного питания и потребительских товаров; управление ценообразования; финансовое управление; управление бытового обслуживания населения; управление охраны здоровья; управление образования; управление социальной защиты; управление по физической культуре, спорту и туризму; управление регистрации и лицензированию; управление предприятиями коммунального обслуживания; управление культуры; управление учета и распределения жилым площадью и др.; отделы — юридический; топлива; коммунального хозяйства и благоустройства (г. Минск);

бухгалтерского учета и отчетности; писем и организации приема граждан; хозяйственный; по архивам и делопроизводству и др.; комитеты — градостроительства, архитектуры и землеустройства; по делам молодежи; по экономическим и рыночным отношениям (г. Минск); по предпринимательству и инвестициям (г. Минск) и др.

Перечень отделов и управлений свидетельствует о том, что ряд из них существует как в облисполкомах и Минском горисполкоме, так и в горисполкомах областного подчинения и райисполкомах (местных администрациях), другие имеются только в облисполкомах, Минском горисполкоме. К нормным относятся управления: внутренних дел; образования; культуры; физической культуры, спорта и туризма; управление делами; финансовое управление; труда и социальной защиты; сельского хозяйства и продовольствия (в сельских районах) и др.

Ко вторым относятся управления: юстиции; бытового обслуживания; регистрации и лицензий; по делам религий и национальностей; энергетики и топливных ресурсов; внешнеэкономической деятельности; по ценообразованию; по архивам и делопроизводству.

Все отделы и управления отличаются по направлению деятельности, характеру решаемых задач и выполняемым функциям.

По направлению деятельности их можно разделить на следующие группы (виды):

- 1) отделы и управления производственного характера: архитектуры, градостроительства и землеустройства, капитального строительства, сельского хозяйства и продовольствия, энергетики и топливных ресурсов, торговли и общественного питания, по экономике, рыночным отношениям и приватизации, финансовым вопросам;

- 2) отделы и управления социально-культурной направленности: образования, культуры, социальной защиты, здравоохранения, по

информационной работе, по физической культуре, спорту и туризму, по работе с молодежью и др.;

3) отделы и управления по обслуживанию населения: торговли и общественного питания, бытового обслуживания;

4) отделы и управления по обеспечению законности, общественной безопасности и прав граждан: органы внутренних дел, юстиции, записей актов гражданского состояния;

5) отделы и управления организационно-технического назначения: организационно-кадровой работы, по работе с населением, управление делами — общий отдел, юрисконсульт (юридический отдел), бухгалтерия, приемная председателя исполкома, хозяйственная группа.

По характеру решаемых задач и выполняемым функциям отделы и управления разделяются на следующие группы (виды): внутри-организационные (вспомогательные), функциональные и отраслевые.

К первому виду относится так называемый аппарат исполнительных комитетов (местных администраций). Их называют еще вспомогательными структурами (звеньями), вспомогательным аппаратом. Название «внутриорганизационные структуры», «внутриорганизационный аппарат» является более приемлемым, в большей мере отражающим сущность входящих в эту группу отделов и управлений. Ведь основным их назначением является внутриорганизационная работа, работа по обслуживанию исполнительного комитета, оказанию ему помощи в подготовке и решении тех или иных вопросов, организации деятельности, информационному и юридическому обслуживанию исполнительного комитета, обеспечению контроля и проверки исполнения решений исполкома и вышестоящих органов, материально-техническое обслуживание.

Успешная работа исполнительного комитета (местной администрации) в немалой степени зависит от уровня организации, четкости и слаженности функционирования внутриорганизационных подразделений. Они в полном смысле являются аппаратом исполкома, подобно Аппарату Совета Министров, его структурными звеньями, подобно большинству структурных подразделений республиканских органов государственного управления.

Структура (система) рассматриваемых внутриорганизационных подразделений зависит от уровня исполнительного комитета. Эти различия состоят как в разном количестве подобных структурных подразделений (в райисполкомах, местных администрациях их меньше), так и в их штатах. Например, если в управлении делами как главном внутриорганизационном подразделении исполкома района работают 16 человек, то в управлении делами Минского горисполкома — в три—четыре раза больше. Кроме того, в районных, городских (городов областного подчинения) исполнительных комитетах (местных администрациях) этот аппарат имеет более простую структуру.

Для внутриорганизационного аппарата характерны следующие особенности:

1) у него отсутствуют какие-либо подчиненные объекты в отличие от функциональных и отраслевых отделов и управлений;

2) он не имеет двойного подчинения, которое присутствует у других видов отделов и управлений, т.е. внутриорганизационные структуры подчиняются только руководству исполкома, в системе которого находятся, — это подчинение по горизонтали; вертикальное подчинение отсутствует, т.е. аналогичным структурам вышестоящих органов, в частности облисполкомов, Минского горисполкома или соответствующего республиканского органа государственного управления;

3) он не наделен правами издавать какие-либо правовые акты, т.е. не имеет властных полномочий;

4) у него нет полномочий на самостоятельную внешнюю деятельность, вступать в правоотношения с другими организациями за пределами исполнительного комитета.

К функциональным отделам и управлениям относятся такие структурные подразделения, которые предназначены для выполнения какой-то одной функции (например финансовый отдел, отдел цен, управление юстиции, отдел по труду и социальной защите, управление по экономике и др.).

Специфика отдельных функций исполнительных комитетов требует наличия специальных органов, осуществляющих эти функции не в какой-либо одной отрасли, а в отношении всех отраслевых и неотраслевых, других функциональных органов, организаций, на всей территории административно-территориальной единицы. Значение функциональных органов в системе местного управления постоянно возрастает в связи с повышением регулирующей и контрольно-координирующей роли местных исполнительных комитетов.

Особенность рассматриваемых органов определяется предметом их ведения. Функциональный орган, в отличие от отраслевого, несет ответственность не за всю работу, состояние дел на подведомственном объекте, а только за одну выполняемую им функцию, но в отношении всех подведомственных данному исполнительному комитету органов и организаций. Это позволяет функциональному органу в своей области деятельности давать обязательные для исполнения указания и контролировать деятельность как подчиненных исполкому органов, так и не подчиненных, но расположенных на его территории.

Характерным для отраслевых отделов и управлений является то, что они непосредственно или через соответствующие органы нижестоящих исполкомов руководят всеми сторонами деятельности подведомственных им предприятий, учреждений и организаций и несут ответственность за их работу. К рассматриваемому виду относятся отделы и управления здравоохранения, образования, культуры, торговли и общественного питания, коммунального хозяйства, сельского хозяйства и продовольствия, внутренних дел и др. Отраслевые отделы и управления непосредственно управляют сетью предприятий сельского хозяйства, торговли и общественного питания,

коммунального хозяйства и бытового обслуживания, учреждениями культуры, образования и др.

Отраслевые отделы и управления создаются лишь в тех случаях, когда исполком сам не может обеспечить руководство существующими на территории его ведения предприятиями, учреждениями, организациями, которые имеют территориальное значение (районный или областной уровень). Например, управление сельского хозяйства и продовольствия райисполкома может осуществлять руководство только сельскохозяйственными организациями районного значения. На территории же района могут находиться сельскохозяйственные организации областного и даже республиканского значения. Если на территории района подобных организаций не имеется или их слишком мало, то исполком сам может ими руководить и нет необходимости в соответствующих отраслевых структурах. В поселковых и сельских исполкомах отделы и управления не создаются, поскольку руководство имеющимися в их ведении объектами могут осуществлять сами исполкомы.

Функциональные и отраслевые отделы и управления подчиняются не только соответствующим исполнительным комитетам (местным администрациям), но и вышестоящим органам функционального и отраслевого управления, т.е. находятся в двойном подчинении. Двойное подчинение отделов и управлений, с одной стороны, дает возможность сочетать интересы центра и мест, сбалансировать отраслевые, территориальные и функциональные начала в общей системе государственного руководства, с другой — превращает отделы и управления в органы не только исполнительного комитета, но и в органы вышестоящих органов.

Функциональные и отраслевые отделы и управления имеют свою компетенцию и более самостоятельны в своей деятельности по сравнению с внутриорганизационными подразделениями. Они вправе издавать правовые акты — приказы, а некоторые из них — даже привлекать к административной ответственности, применять иные меры административного принуждения. Такими полномочиями не располагает исполнительный комитет, структурными подразделениями которого являются подобные органы, например отделы, управления, главные управления внутренних дел. Государственная санитарная инспекция, возглавляемая главным санитарным врачом, являющимся заместителем заведующего отделом здравоохранения, или заместителем главного врача района.

Подобное «верховенство» некоторых отделов и управлений над исполнительным комитетом не снижает его статуса по отношению к этим отделам и управлениям. Исполкомы в большинстве случаев обладают правом контроля, и также правом отмены незаконных правовых актов, изданных отделами и управлениями и связанных с функциональным или отраслевым руководством.

Организация работы отделов и управлений, формы их деятельности по многом схожи с организацией работы и формами деятельности

исполнительных комитетов. В них осуществляется распределение обязанностей, составление планов работы, ведется работа по подготовке проектов правовых актов, исполнению актов исполкома и вышестоящих органов, относящихся к их сфере (отрасли), и т.п.

Несмотря на многообразие отделов и управлений, разное правовое положение, у них немало общего с точки зрения организации работы. Отделы и управления имеют разное количество служащих. В тех из них, которые состоят из нескольких человек, для лучшей организации работы, ее большей эффективности обязанности распределяются между руководителями отдела, управления и другими ответственными работниками этого органа управления.

Руководители отдела, управления, их заместители, начальники подразделений и другие лица, ведающие соответствующим участком работы, в определенной мере решают вопрос о распределении обязанностей между остальными сотрудниками этих органов. В положениях об отделе, управлении определяется круг вопросов, подлежащих их ведению, очерчивается основная сфера деятельности руководителя этого органа управления. В остальном осуществляется внутреннее распределение обязанностей между руководителем, его заместителями и работниками отдела, управления с учетом знаний, опыта и образования работников. Распределение обязанностей оформляется приказом за подписью руководителя отдела, управления.

Одним из важнейших элементов в организационной деятельности отделов и управлений местных исполнительных комитетов является планирование работы, которое осуществляется всеми отделами и управлениями.

Планы подразделяют на перспективные и текущие. Перспективные планы составляются обычно на полугодие. В них включаются наиболее важные, основные вопросы, решение которых необходимо для успешного выполнения задач, стоящих перед отделом, управлением, на данный период времени, с указанием месяца их решения. Текущее планирование реализуется в месячных планах, которые носят более детальный характер. В них намечается проведение мероприятий, решение вопросов даже по дням. Некоторые отделы и управления составляют один подробный план на полугодие.

Перспективные и текущие планы составляются и соответствии с действующим законодательством. При их разработке учитывается план работы исполнительного комитета, указания вышестоящих органов государственного управления.

Планы обычно состоят из нескольких разделов: вопросы, выносимые на заседания исполнительного комитета; вопросы для рассмотрения на совещаниях в отделе, управлении; вопросы контроля и организационно-практические мероприятия; вопросы, требующие разрешения нижестоящими исполнительными комитетами.

В перспективные и текущие планы работы отдела, управления в процессе их выполнения в зависимости от конкретных условий могут

вносятся дополнения и изменения. По отдельным мероприятиям (вопросам) могут пересматриваться сроки их проведения.

Организационно-правовые формы работы отделов и управлений несколько иные, чем исполнительных комитетов. Они строят свою деятельность на основе единоначалия. Во главе отделов и управлений стоят руководители (заведующие отделами и начальники управлений), которые несут единоличную ответственность за деятельность данных органов.

Заведующие отделами и начальники управлений наделены немалыми правами для обеспечения правильного функционирования этих органов. В пределах предоставленных прав они издают приказы.

Внутриорганизационные отделы не могут самостоятельно вступать в правовые отношения с государственными организациями и издавать правовые акты.

В работе отделов и управлений значительное место занимает организация исполнения актов вышестоящих органов государственного управления, решений исполнительных комитетов, относящихся к их отрасли, сфере деятельности.

В целях исполнения актов вышестоящих органов отделы и управления могут издавать свои приказы, которые устанавливают конкретные задания и точные сроки исполнения для работников аппарата, руководителей подчиненных ему учреждений и организаций и нижестоящих органов. Главной стадией организации исполнения является организаторская работа. Она проявляется в своевременном доведении до каждого работника-исполнителя указанных в приказе мероприятий, их материально-техническом обеспечении, оказании практической помощи местным работникам, осуществлении контроля и проверки исполнения.

Значительное место в организаторской работе занимают проведение совещаний, семинаров, индивидуальных бесед, ознакомление с деловыми бумагами, работа с письмами, прием посетителей. Важным участком деятельности является изучение, обобщение и распространение передового опыта работы нижестоящих звеньев, подчиненных предприятий, учреждений, организаций.

Отделы и управления выполняют различные задания, исходящие от исполкомов. На них возлагается подготовка к заседаниям исполнительных комитетов проектов решений по вопросам их ведения. Такая работа вызывает необходимость изучать практику, проводить соответствующие обследования, проверку с выездом на место.

Единоначалие не означает, что вся работа осуществляется руководителем отдела, учреждения. На нем лежит ответственность за успешное осуществление задач, стоящих перед органом управления. В деятельности отделов и управлений единоначалие сочетается с коллегиальностью. Существуют разнообразные формы, обеспечивающие коллегиальное обсуждение наиболее важных вопросов. Одной из них являются постоянно действующие советы при отделах и управлениях. Они

образуются при отделах образования, культуры, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, физической культуры, спорта и туризма.

Советы отделов и управлений — это совещательные органы, в состав которых входят лица, обладающие специальными знаниями, работающие в различных учреждениях, расположенных на территории ведения отдела, управления. Они выступают в роли коллегий отделов и управлений.

В отделах и управлениях облисполкомов и Минского горисполкома образуются коллегии. В их состав входит руководитель органа, его заместители, руководители наиболее значимых структурных подразделений, подчиненных предприятий, учреждений, организаций, специалисты. В этих же органах действуют и различные советы. Не нарушая принципа единоначалия, коллегии, советы как совещательные органы помогают руководителям отделов и управлений в решении важных вопросов их компетенции, в том числе вопросов по руководству нижестоящими отраслевыми (функциональными) органами.

Тема 9. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

9.1. Система местного самоуправления. Местные Советы депутатов областного, базового и первичного уровней Избрание и деятельность Советов депутатов. Компетенция Совета депутатов. Правовые акты местных Советов депутатов

Местное самоуправление — форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (далее, если не указано иное, — граждане), для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

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

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

Система Советов в Республике Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные, Минский городской Советы (далее, если не указано иное, — Советы областного

уровня). Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы (далее, если не указано иное, – Советы базового уровня). Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня. Минский городской Совет обладает также правами Совета базового уровня.

К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские Советы (далее, если не указано иное, – Советы первичного уровня).

Местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными принципами:

- законность;
- социальная справедливость;
- защита прав и законных интересов граждан;
- сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- единство и целостность системы местного управления и самоуправления;
- взаимодействие органов местного управления и самоуправления;
- разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;
- выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;
- гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;
- ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;
- обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;
- 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 настоящим Законом и другими законодательными актами.

Советы являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления. Советы осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства. Советы подотчетны в своей

деятельности гражданам, ответственны перед ними. 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 четыре года в порядке, установленном Избирательным кодексом Республики Беларусь.

Полномочия Совета начинаются со дня открытия первой после выборов сессии Совета и сохраняются до открытия первой сессии Совета нового созыва, за исключением следующих случаев:

1. систематического (более двух раз) или грубого нарушения Советом требований законодательства;
2. если Совет не менее трех раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов Совета по неуважительным причинам;
3. если Совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии Совета не образовал свои органы.

Полномочия Совета могут быть досрочно прекращены:

1. по решению этого Совета – в случае самороспуска;
2. по решению вышестоящего Совета либо Президента Республики Беларусь – в случае изменения административно-территориального устройства в установленном законодательством порядке.

Совет в своей деятельности по решению вопросов местного значения исходит из общегосударственных интересов и интересов граждан, участвует в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы соответствующей территории, вносит по ним свои предложения в соответствующие государственные органы и иные организации, исполняет решения вышестоящих государственных органов.

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.

Совет организует свою работу на основе регламента, утверждаемого Советом, в котором определяются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на сессиях Совета и заседаниях его органов, голосования по принимаемым решениям, формирования и деятельности комиссий Совета, заслушивания отчетов об их работе, рассмотрения запросов депутатов Совета и решения других вопросов организации работы Совета и его органов, а также ответственность депутатов Совета за неучастие в его работе без уважительных причин.

Вышестоящие Советы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь.

Организационно-техническое и иное обеспечение деятельности Совета и созданных им органов осуществляется аппаратом Совета и исполкомом за

счет средств соответствующего местного бюджета. Численность аппарата Совета определяется Президентом Республики Беларусь.

Вопросы, затрагивающие интересы сопредельных территорий, решаются соответствующими Советами совместно.

По вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает решения. Решения Совета принимаются на сессии Совета простым большинством голосов от числа избранных депутатов тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. Решение о самороспуске Совета принимается не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов. Форма голосования определяется в порядке, установленном регламентом Совета. После реорганизации Совета решения Совета, являющегося правомочным в соответствии с требованиями законодательства, принимаются простым большинством голосов от числа депутатов Совета, вошедших в его состав (оставшихся в его составе) в результате реорганизации.

Советы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

1. представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами;

2. утверждают инвестиционные программы, программы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы, местный бюджет и отчет о его исполнении;

3. утверждают прогнозы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы;

4. утверждают региональные комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов (Советы областного и базового уровней), концепции (Советы первичного уровня – планы мероприятий) по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, семей, воспитывающих детей (в том числе оказание помощи к учебному году), ветеранов, инвалидов, пожилых людей, а также иных категорий граждан, определяемых законодательными актами, поддержки малого и среднего предпринимательства, здравоохранения, образования, развития физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения и утверждают отчеты об их выполнении;

5. определяют в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения собственностью соответствующей административно-территориальной единицы (далее, если не указано иное, – коммунальная собственность);

6. распоряжаются природными ресурсами в случаях, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов;

7. устанавливают в соответствии с законом местные налоги и сборы;

8. предоставляют или поручают местным исполнительным и распорядительным органам предоставлять в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь и (или) актами Президента Республики Беларусь льготы по налогам, сборам (пошлинам);

9. определяют ставки платежей в случаях, установленных законодательными актами (в том числе ставки платы за аренду охотничьих и рыболовных угодий, водных объектов) и другие.

Советы областного уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

обеспечивают сбалансированность бюджетов административно-территориальных единиц на соответствующей территории;

регулируют порядок осуществления административных процедур на соответствующей территории;

оказывают государственную поддержку юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям индивидуально в виде изменения установленного законодательством срока уплаты налогов и пеней, полностью уплачиваемых в местные бюджеты, выделения бюджетных средств из местных бюджетов, освобождения от перечисления в бюджет доходов, полученных от передачи в пользование имущества, находящегося в коммунальной собственности, на условиях, аналогичных определенным Президентом Республики Беларусь;

устанавливают лимит долга органов местного управления и самоуправления на очередной финансовый год и лимит долга, гарантированного местными исполнительными и распорядительными органами;

определяют меры социальной поддержки детей, молодежи, семей, воспитывающих детей (в том числе оказание помощи к учебному году), ветеранов, инвалидов, пожилых людей, а также иных категорий граждан, определяемых законодательными актами, меры по оказанию помощи в подготовке лагерей к летнему оздоровительному периоду;

утверждают примерное положение об органе территориального общественного самоуправления;

присваивают звание почетного гражданина области (города Минска), определяют порядок присвоения такого звания и особенности статуса почетного гражданина;

осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства.

Советы базового уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

1. утверждают территориальные планы развития районов, генеральные планы городов районного подчинения и других населенных пунктов, расположенных на соответствующей территории;

2. устанавливают лимит долга органов местного управления и самоуправления на очередной финансовый год и лимит долга, гарантированного местными исполнительными и распорядительными органами;

3. определяют меры социальной поддержки детей, молодежи, семей, воспитывающих детей (в том числе оказание помощи к учебному году), ветеранов, инвалидов, пожилых людей, а также иных категорий граждан, определяемых законодательными актами, меры по оказанию помощи в подготовке лагерей к летнему оздоровительному периоду;

4. проводят региональные собрания депутатов Советов с участием депутатов Советов всех территориальных уровней, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от соответствующих избирательного округа и административно-территориальной единицы, с приглашением представителей органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений, на которых заслушивают информацию руководителей исполнительных и распорядительных органов и Советов о социально-экономическом развитии соответствующих административно-территориальных единиц и рассматривают другие вопросы, наиболее волнующие население;

5. присваивают звание почетного гражданина соответственно города, района, определяют порядок присвоения такого звания и особенности статуса почетного гражданина;

6. осуществляют другие полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства.

Советы первичного уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

носят в Совет и исполком базового уровня предложения по социальной защите граждан;

вносят в Совет базового уровня предложения о размерах отчислений от местных налогов и сборов, суммах дотаций в бюджеты первичного уровня;

взаимодействуют со средствами массовой информации, обеспечивают их информацией о деятельности Советов первичного уровня, содействуют реализации государственной информационной политики на соответствующей территории;

выдвигают кандидатов в члены коллегиальных органов территориального общественного самоуправления;

утверждают положение о единоличном органе территориального общественного самоуправления;

в случае, предусмотренном абзацем третьим статьи 32 настоящего Закона, принимают решение об упразднении коллегиального органа территориального общественного самоуправления;

осуществляют иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и другими актами законодательства.

9.2. Органы территориального общественного самоуправления. Порядок деятельности органов территориального общественного самоуправления. Местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Совета депутатов. Реализация гражданских инициатив. Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определённые ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах

Территориальное общественное самоуправление – деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления – организационная форма осуществления гражданами территориального общественного самоуправления.

На соответствующей части административно-территориальной единицы может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления.

Основной целью территориального общественного самоуправления являются развитие и осуществление на соответствующей части административно-территориальной единицы инициатив граждан по вопросам местного значения.

Основными задачами территориального общественного самоуправления являются:

1. содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;
2. оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами;
3. изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
4. привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий;
5. участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других);
6. содействие в организации досуга граждан;
7. участие в организации работы с неблагополучными семьями;
8. содействие благотворительности;

9. содействие возрождению и сохранению культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, развитию художественного и технического творчества;

10. содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений;

11. содействие в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения;

12. содействие в решении иных вопросов местного значения.

Орган территориального общественного самоуправления может являться коллегиальным органом либо единоличным органом.

Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может создаваться без образования юридического лица либо в виде юридического лица.

Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления, созданный в виде юридического лица, является некоммерческой организацией.

Порядок создания, деятельности и прекращения деятельности коллегиального органа территориального общественного самоуправления, созданного в виде юридического лица, определяется законодательством о юридическом лице соответствующей организационно-правовой формы с учетом положений статьи 26 Закона о местном управлении и самоуправлении.

Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления без образования юридического лица создается и действует в соответствии с настоящим Законом и положением об органе территориального общественного самоуправления, утверждаемым местным собранием на основе примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня с учетом требований настоящего Закона.

Единоличный орган территориального общественного самоуправления (староста, старейшина и др.) создается и действует в соответствии с настоящим Законом и положением, утверждаемым соответствующим Советом на основе примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня с учетом требований настоящего Закона. Учет единоличных органов территориального общественного самоуправления осуществляется соответствующими исполнительными и распорядительными органами первичного уровня.

Орган территориального общественного самоуправления подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету.

Координацию деятельности органа территориального общественного самоуправления осуществляет соответствующий Совет.

В отношении коллегиального органа территориального общественного самоуправления местное собрание:

1. принимает решение о создании и упразднении органа территориального общественного самоуправления;

2. утверждает положение об органе территориального общественного самоуправления и вносит в него изменения и (или) дополнения;

3. избирает членов органа территориального общественного самоуправления (с их согласия) из числа участников местного собрания и принимает решение о прекращении членства в органе территориального общественного самоуправления. Порядок избрания членов органа территориального общественного самоуправления на местном собрании определяется соответствующим Советом с учетом положений Закона Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях»;

4. определяет организационную структуру органа территориального общественного самоуправления;

5. рассматривает вопросы, относящиеся к компетенции органа территориального общественного самоуправления, и вносит по ним предложения в этот орган территориального общественного самоуправления.

Решения местного собрания, принятые в рамках его полномочий, являются обязательными для органа территориального общественного самоуправления. Решения местного собрания, а также иная информация о деятельности органа территориального общественного самоуправления, явившаяся предметом рассмотрения местного собрания, доводятся до участников местного собрания, членов органа территориального общественного самоуправления и других заинтересованных лиц путем рассылки материалов в десятидневный срок со дня проведения соответствующего местного собрания.

Членами коллегиального органа территориального общественного самоуправления могут являться граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, постоянно проживающие на части административно-территориальной единицы, на которой создается этот орган территориального общественного самоуправления.

Кандидаты в члены коллегиального органа территориального общественного самоуправления могут выдвигаться гражданами, а также городскими (городов с районным делением, городов районного подчинения), поселковыми, сельскими Советами, исполнительными и распорядительными органами первичного уровня.

Члены коллегиального органа территориального общественного самоуправления избираются открытым или тайным голосованием на местном собрании. Форма голосования определяется местным собранием.

Срок полномочий членов органа территориального общественного самоуправления не может превышать срока полномочий Совета соответствующей административно-территориальной единицы. В состав коллегиального органа территориального общественного самоуправления входят председатель, заместитель председателя и другие члены органа территориального общественного самоуправления. Управление коллегиальным органом территориального общественного самоуправления осуществляет председатель органа территориального общественного самоуправления, а в его отсутствие – заместитель председателя органа

территориального общественного самоуправления, избираемые и освобождаемые от обязанностей на заседании коллегиального органа территориального общественного самоуправления из числа его членов по согласованию с соответствующим Советом.

Председатель коллегиального органа территориального общественного самоуправления подотчетен по всем вопросам своей деятельности этому органу территориального общественного самоуправления, местному собранию и соответствующему Совету.

Председатель коллегиального органа территориального общественного самоуправления осуществляет руководство деятельностью органа территориального общественного самоуправления, обеспечивает выполнение органом территориального общественного самоуправления решений местного собрания, несет ответственность за деятельность этого органа территориального общественного самоуправления.

Для регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления в течение месяца после его учреждения в соответствующий исполнительный и распорядительный орган подаются:

1. заявление, оформленное в порядке, установленном Советом областного уровня;
2. положение о коллегиальном органе территориального общественного самоуправления;
3. протокол местного собрания, содержащий сведения об учреждении органа территориального общественного самоуправления, утверждении положения о нем и избрании его членов;
4. список участников местного собрания с указанием фамилии, собственного имени, отчества, года рождения, гражданства, места жительства;
5. список членов органа территориального общественного самоуправления с указанием фамилии, собственного имени, отчества, даты рождения, гражданства, места жительства и номера домашнего (мобильного) телефона, места работы (учебы) и номера рабочего телефона, должности в органе территориального общественного самоуправления.

Заседания коллегиального органа территориального общественного самоуправления проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие.

Заседание коллегиального органа территориального общественного самоуправления правомочно, если в нем принимает участие не менее двух третей его членов.

Граждане имеют право свободного доступа на заседания коллегиального органа территориального общественного самоуправления, участия в его работе с правом совещательного голоса. Решение коллегиального органа территориального общественного самоуправления принимается открытым голосованием простым большинством голосов от общего числа присутствующих на заседании его членов. Решения органа территориального общественного самоуправления распространяются только на граждан, постоянно проживающих на части административно-территориальной

единицы, на которой создан орган территориального общественного самоуправления, и исполняются гражданами на добровольной основе.

РАЗДЕЛ 3. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

ТЕМА 10. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

10.1. Правовые основы и принципы государственной службы. Государственная гражданская служба: понятие и виды

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.

Государственная служба основывается на следующих принципах:

верховенства Конституции Республики Беларусь;

служения народу Республики Беларусь;

приоритета прав и свобод человека и гражданина, гарантий их реализации;

законности;

профессионализма и компетентности государственных служащих;

подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей;

открытости и прозрачности;

равного доступа граждан к любым государственным должностям в соответствии с их способностями, профессиональной подготовкой;

эффективности;

стабильности государственной службы;

экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих.

Государственная гражданская служба (далее – 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.

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

Для целей Закона о государственной службе под государственными органами понимаются также государственные учреждения и иные государственные организации, обеспечивающие деятельность Президента Республики Беларусь или государственных органов, работники которых в соответствии с законодательными актами, закрепляющими их правовой статус, являются государственными гражданскими служащими.

10.2. Понятие государственной должности и её виды. Кадровые реестры государственных должностей

Государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом 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.

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.

В целях повышения эффективности деятельности государственных органов по реализации государственной кадровой политики, улучшения системы учета, подбора и расстановки руководящих кадров, обеспечения кадровой безопасности в государственных органах в Республике Беларусь ведутся кадровые реестры Главы государства Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, государственных органов, подчиненных (подотчетных) Президенту Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского, городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах.

Кадровый реестр – система учета (перечень) руководящих должностей, для которых установлен особый порядок подбора, в том числе специальные требования к деловым и личностным качествам, назначения (освобождения).

В кадровые реестры включаются высшие государственные должности Республики Беларусь, государственные должности руководителей государственных органов, их заместителей, руководителей структурных подразделений государственных органов, руководителей подчиненных (подотчетных) государственным органам организаций, иные руководящие должности по решению руководителя государственного органа, входящие в штат работников (структуру) государственного органа либо назначение (согласование назначения) на которые осуществляется соответственно Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, руководителями государственных органов, в которых ведутся кадровые реестры.

Кадровые реестры утверждаются соответственно Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, руководителями государственных органов, в которых ведутся кадровые

реестры. Перечень должностей руководящих работников государственных органов, включенных в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, подлежащих медицинскому освидетельствованию при их назначении на должность, организация здравоохранения, в которой проводятся медицинское освидетельствование, медико-социальная экспертиза, сроки проведения последующего медицинского освидетельствования этих работников, положение о соответствующей медицинской комиссии и ее состав определяются Президентом Республики Беларусь. Администрацией Президента Республики Беларусь осуществляются координация и контроль деятельности государственных органов по ведению кадровых реестров.

Ведение кадровых реестров включает в себя:

1. определение должностей, включаемых в кадровые реестры;
2. сбор и изучение сведений о кандидатах на должности, включенные в кадровые реестры;
3. учет лиц, занимающих должности, включенные в кадровые реестры, в том числе путем ведения электронных баз данных;
4. мониторинг качественного состава кадровых реестров.

Порядок формирования и проверки сведений о кандидатах на должности, включенные в кадровые реестры, устанавливается Президентом Республики Беларусь.

10.3. Поступление на государственную службу. Требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу. Контракт. Заключение контракта с государственным служащим. Аттестация государственных служащих. Прекращение государственной службы

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 настоящим Законом и иными законодательными актами о гражданской службе.

При поступлении на гражданскую службу, а также при ее прохождении не допускаются какие-либо ограничения и (или) преимущества в зависимости от пола, расы, национальности, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, иных обстоятельств, не связанных с деловыми качествами и не обусловленных спецификой трудовой функции либо статусом гражданского служащего, а также от принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь.

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.

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

1. соответствующее образование, за исключением случаев, когда для занятия гражданской должности наличие определенного образования не требуется;
2. необходимый стаж работы по соответствующему направлению деятельности, за исключением случаев, когда для занятия гражданской должности он не установлен;
3. владение государственными языками Республики Беларусь;
4. знание Конституции Республики Беларусь, законодательных актов применительно к исполнению соответствующих служебных обязанностей;
5. иные квалификационные требования, предъявляемые к гражданам для занятия соответствующих гражданских должностей, установленные актами законодательства.

Квалификационные характеристики гражданских должностей устанавливаются Министерством труда и социальной защиты, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами и постановлениями Совета Министров Республики Беларусь. Квалификационные характеристики высших государственных должностей Республики Беларусь, гражданских должностей руководителей государственных органов не устанавливаются.

Поступление на гражданскую службу осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и законодательными актами путем назначения, утверждения либо избрания. 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.

Для целей Закона о государственной службе под контрактом понимается 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 одного года до пяти лет.

С депутатами Палаты представителей, членами Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющими свои

полномочия на профессиональной основе, председателями местных Советов депутатов, а также с судьями контракт не заключается.

С гражданами, поступающими на гражданскую службу на период исполнения обязанностей временно отсутствующих гражданских служащих, за которыми в соответствии с законодательством о труде сохраняются место работы, гражданская должность, заключается срочный трудовой договор в порядке и на условиях, установленных законодательством о труде, с включением обязательных условий, отражающих правовой статус гражданского служащего. Указанные лица являются гражданскими служащими, и на них распространяется действие Закона о государственной службе (за исключением пунктов 1–3 и 5 статьи 35, статей 36 и 37 Закона).

Типовая форма контракта с гражданским служащим устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

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, 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 двух лет после такого увольнения, а на гражданские должности, включенные в кадровые реестры, – в течение пяти 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.

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 три 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 три 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. Положение о проведении аттестации гражданских служащих утверждается Советом Министров Республики Беларусь.

Гражданская служба прекращается в случаях:

1. достижения гражданским служащим предельного возраста, установленного для пребывания на гражданской службе;
2. возникновения (установления) обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 статьи 38 настоящего Закона. В случае возникновения (установления) обстоятельства, предусмотренного подпунктом 1.6 пункта 1 статьи 38 настоящего Закона, 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 настоящим Законом, 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.

ТЕМА 11. ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

11.1. Правовое положение государственных гражданских служащих. Ограничения, связанные с гражданской службой. Публикации и

выступления гражданских служащих, связанные с исполнением служебных обязанностей. Декларирование доходов и имущества. Классы гражданских служащих и порядок присвоения классов гражданских служащих

Государственная гражданская служба (далее – 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. Данное понятие определено в Законе Республики Беларусь от 1 июня 2022 года №175-З «О государственной службе». Правовое положение государственных гражданских служащих регулируется так же данным законом.

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 гражданская должность (далее – гражданская должность) – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, Законом, 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;

Каждой гражданской должности соответствует определенный класс гражданского служащего.

Для гражданских служащих устанавливаются высший класс, состоящий из трех рангов, и девять классов, из которых девятый класс является низшим. Присвоение классов осуществляется государственным органом, должностным лицом, назначившим на гражданскую должность. В случае избрания на гражданскую должность присвоение класса осуществляется государственным органом, которым избран гражданский служащий.

Депутатам Палаты представителей, членам Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющим свои полномочия на профессиональной основе, присвоение класса осуществляется председателями соответствующих палат Национального собрания, а в отношении председателей палат Национального собрания – соответственно Палатой представителей и Советом Республики.

Класс присваивается со дня назначения (избрания) на гражданскую должность, а при установлении предварительного испытания в соответствии со статьей 34 Закона «О государственной службе» – со дня истечения срока предварительного испытания, за исключением случаев, предусмотренных частью второй настоящего пункта.

Депутатам Палаты представителей, членам Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, председателям местных Советов депутатов класс присваивается со дня перехода на работу на профессиональной основе соответственно в Национальное собрание Республики Беларусь, местный Совет депутатов.

При поступлении на гражданскую службу гражданина, имеющего классный чин, персональное звание, дипломатический ранг, квалификационный класс, ему присваивается класс исходя из соотношения классных чинов, персональных званий, дипломатических рангов, квалификационных классов и классов, если более высокий класс не предусмотрен по гражданской должности, на которую гражданский служащий назначен (избран).

Соотнесение классных чинов, персональных званий, дипломатических рангов, квалификационных классов и классов устанавливается Президентом Республики Беларусь.

Присвоенный класс сохраняется за гражданским служащим при назначении (избрании) на гражданскую должность, которой соответствует

более низкий класс, освобождении от занимаемой гражданской должности (увольнении), а также при поступлении на гражданскую службу вновь.

О присвоенном классе вносится запись в трудовую книжку гражданского служащего.

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 настоящим Законом 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 настоящим Законом 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 настоящим Законом;

17) государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение.

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.

Гражданский служащий обязан:

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, настоящим Законом 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.

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.

Подготовка публикаций и выступлений гражданских служащих, связанных с исполнением служебных обязанностей, осуществляется по поручению или с согласия руководителя государственного органа, в котором гражданский служащий занимает гражданскую должность, или уполномоченного им лица.

Публикации и выступления гражданских служащих, связанные с исполнением служебных обязанностей, подлежат согласованию в порядке, определяемом руководителем соответствующего государственного органа.

Целесообразность собственных публикаций и выступлений, связанных с исполнением служебных обязанностей, руководитель государственного органа определяет самостоятельно. В публикациях и выступлениях гражданских служащих, связанных с исполнением служебных обязанностей, обязательно указываются занимаемые ими гражданские должности.

Получение гражданским служащим вознаграждения за публикации и выступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, производится на основании договора, заключаемого в соответствии с гражданским законодательством. Гражданские служащие не вправе отказаться от выполнения поручения руководителя государственного органа или уполномоченного им лица подготовить публикацию или выступить

по вопросам, связанным с исполнением служебных обязанностей, по причине отсутствия вознаграждения.

Не распространяются данные положения на публикации и выступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе, и председателей местных Советов депутатов.

11.2. Понятие, основания и виды поощрений гражданских служащих

Поощрение представляет собой немаловажные средства стимулирования работы служащих. Побуждения к улучшению, повышению производительности труда.

Поощрение это средство положительного воздействия через интерес, на волю служащих с целью совершения определенных дел. Поощрение – правовое явление. Оно применяется на основании норм права и в пределах допустимого ими. Только в таком случае поощрение имеет юридическую значимость, заносится в трудовую книжку.

Виды поощрения:

а) моральные. Объявления благодарности, распространение передового опыта работы, предоставление возможности выступить по радио и телевидению с рассказом о своей работе (достижениях), награждение грамотой, занесение на доску почета, награждение нагрудным знаком.

б) материальные. Единовременно денежное вознаграждение. Награждение ценным подарком.

в) смешанные.

Основание: по действующему законодательству госслужащие за успешное и добросовестное исполнение обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности и прочие достижения в труде.

Возбудить ходатайство о награждении государственными наградами имеет право каждый коллектив работников. Так же представление к награждению может осуществляться по инициативе Совета Министров, палат Национального собрания, администрации Президента, республиканскими органами государственного управления, руководящих органов общественных объединений. Органов местного управления и самоуправления.

Гражданские служащие за успешное и добросовестное исполнение служебных обязанностей, продолжительную и безупречную гражданскую службу, выполнение заданий особой важности и сложности, другие достижения в труде поощряются:

- 1) объявлением благодарности;
- 2) занесением на Доску почета;
- 3) награждением Почетной грамотой (грамотой);

4) награждением ценным подарком или деньгами (денежным вознаграждением).

Основания и порядок поощрения гражданских служащих устанавливаются локальными правовыми актами государственных органов. За особые заслуги гражданские служащие представляются в установленном законодательством порядке к награждению государственными наградами Республики Беларусь.

11.3. Ограничения, связанные с гражданской службой

Государственный служащий не вправе:

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение, а также быть представителем третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью государственного органа, служащим которого он является либо подчиненного и (или) подконтрольного ему;
- принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;
- занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами;
- принимать участие в забастовках;
- заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемой в порядке и на условиях, установленных законодательством;
- выполнять работу на условиях совместительства, кроме работы в государственных организациях, в порядке и на условиях, установленных законодательством о труде;
- использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы;
- принимать от физических и юридических лиц любые не предусмотренные законодательством вознаграждения, включая подарки, в связи с исполнением служебных обязанностей, за исключением сувениров. Полученные в связи с исполнением служебных обязанностей сувениры, стоимость которых превышает установленный Правительством Республики Беларусь размер, передаются в доход государства или используются в установленном законодательством порядке;
- пользоваться в личных целях бесплатными услугами физических и юридических лиц, оказанными ими в связи с исполнением государственными служащими своих служебных обязанностей;

- использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество государственного органа и служебную тайну;
- иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в других странах и иных предусмотренных законодательством случаев;
- принимать без согласия Президента Республики Беларусь государственные награды иностранных государств.

Государственный служащий обязан передать в установленном законодательством порядке в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли участия (акции, права) в уставном фонде коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Установленные ограничения не преследуют ущемления гражданских прав государственных служащих и направлены на обеспечение независимости их служебной деятельности, против коррупции, на создание нормальных условий для работы государственного аппарата.

Наряду с правами, обязанностями и ограничениями государственных служащих законодательством определены основные гарантии их правовой и социальной защиты.

11.4. Система правовых гарантий деятельности гражданских служащих в Республике Беларусь. Стаж гражданской службы

Гражданским служащим для обеспечения материальной и социальной защищенности и в целях компенсации ограничений, установленных законодательством, гарантируются:

- 1) условия труда, обеспечивающие надлежащее исполнение служебных обязанностей;
- 2) заработная плата на условиях и в размере, предусмотренных специальными актами законодательства
- 3) трудовые и социальные отпуска;
- 4) предоставление гарантий и компенсаций, предусмотренных законодательством о труде, если иное не установлено Законом «О государственной службе» и иными законодательными актами;
- 5) возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе, назначении (избрании) на гражданские должности;
- 6) соблюдение условий и порядка высвобождения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников государственного органа, предусмотренных Законом «О государственной службе» и законодательством о труде;

7) право на медицинское обслуживание в организациях здравоохранения в порядке, установленном актами законодательства;

8) выплата выходного и иных единовременных пособий.

Гражданские служащие принимаются на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту работы в государственных органах, расположенных в городе Минске и населенных пунктах Минского района, без учета срока работы в организациях, расположенных в указанных населенных пунктах, при наличии оснований, установленных законодательными актами. Гражданские служащие согласно перечню государственных должностей, дающих право на получение арендного жилья, определяемому Президентом Республики Беларусь, имеют право на первоочередное предоставление им арендного жилья на условиях и в порядке, установленных Президентом Республики Беларусь.

В случае смерти гражданского служащего, в том числе вышедшего в отставку (имевшего право на отставку), за исключением умерших вследствие совершенных ими виновных противоправных действий, его супругу (супруге), близкому родственнику (отцу, матери, усыновителям (удочерителям), детям, включая усыновленных (удочеренных), родному брату, родной сестре, деду, бабушке, внуку (внучке)), другому родственнику, взявшему на себя организацию погребения (далее – физическое лицо, взявшее на себя организацию погребения), выплачивается единовременное пособие в размере двукратной средней заработной платы работников Республики Беларусь за позапрошлый месяц (относительно месяца наступления смерти). Выплата единовременного пособия производится по последнему месту гражданской службы умершего в течение пяти рабочих дней с даты представления физическим лицом, взявшим на себя организацию погребения, документов (заявление, паспорт или иной документ, удостоверяющий личность, документы, подтверждающие заключение брака, родственные отношения, свидетельство о смерти, копия трудовой книжки или иные документы, подтверждающие последнее место гражданской службы умершего).

При реорганизации (ликвидации) государственного органа, являющегося последним местом гражданской службы умершего, единовременное пособие выплачивается органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, по месту жительства умершего.

Единовременное пособие выплачивается за счет средств, предусмотренных на содержание соответствующего государственного органа, выплата единовременного пособия производится за счет средств бюджета государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь с последующим возмещением за счет средств республиканского бюджета.

Единовременное пособие является дополнительно установленной государством гарантией гражданскому служащему и выплачивается физическому лицу, взявшему на себя организацию погребения, независимо от выплаты пособия на погребение, оказания на безвозмездной основе

гарантированных услуг по погребению в соответствии с Законом Республики Беларусь от 12 ноября 2001 г. № 55-З «О погребении и похоронном деле».

Обращение за единовременным пособием может осуществляться не позднее шести месяцев с момента выдачи свидетельства о смерти.